

CAMEROUN

SERIE MAITRISE D'OUVRAGE COMMUNALE



Tome 5

LA GESTION DU PATRIMOINE COMMUNAL



CAMEROUN

SERIE MAITRISE D'OUVRAGE COMMUNALE :

Tome 5

LA GESTION DU PATRIMOINE COMMUNAL

Conception et réalisation

Pour la GTZ Cameroun

Albert Ewodo Ekani, Chef d'antenne PADDL EN

Pour le DED Cameroun

Maurizio Guerrazzi, Assistant technique

Pour la SNV Cameroun

Gaston Galamo, Conseiller senior SNV NEN

Avec le concours de M. POUNTOUGNIGNI YEYAP Emmanuel
(Consultant indépendant)

Maroua

juillet 2007

AVANT PROPOS

Les guides sur le processus de maîtrise d'ouvrage communale constituent une contribution à la littérature existante sur le sujet. Ils ont pour objet d'accompagner les municipalités dans l'exercice de la maîtrise d'ouvrage. Ils reprennent certaines notions pour les rendre davantage accessibles aux parties prenantes. Ces guides ont été élaborés sur la base des pratiques au niveau des collectivités locales, tout en se référant au cadre légal pour apporter des réponses pratiques aux contraintes de terrain. Il s'agit d'un assemblage de connaissances et de données nécessaires pour faciliter une exécution correcte des missions des collectivités locales dans le contexte de décentralisation en cours au Cameroun. Ce sont donc des guides de référence qui tentent de compléter, clarifier et harmoniser l'interprétation des textes et lois existantes sur la maîtrise d'ouvrage. Il s'agit là du fruit d'un partenariat entre trois structures du « cadre de concertation des acteurs intervenant dans la gouvernance locale et la décentralisation » dans la province de l'Extrême Nord, à savoir la SNV, le PADDL/GTZ et le DED. Ces structures se sont associées aux organisations de la société civile, aux services déconcentrés de l'Etat et aux collectivités locales pour mettre à la disposition des communes des outils susceptibles de les aider à mieux exercer leur maîtrise d'ouvrage en vue de promouvoir le développement local.

SOMMAIRE

| | |
|---|----|
| Liste des abréviations | 5 |
| Introduction | 6 |
| 1. Définition des concepts clés | 7 |
| 2. Analyse du cadre réglementaire de la gestion des biens communaux | 11 |
| 2.1 La gestion des terrains communaux | 12 |
| 2.1.1 Modes et procédures d'acquisition d'un terrain par une commune | 12 |
| 2.1.2 Les modes d'utilisation des terrains communaux | 18 |
| 2.1.3 Les recettes tirées de l'exploitation des terrains communaux | 21 |
| 2.2 La gestion des autres types de biens communaux | 23 |
| 2.2.1 L'acquisition des biens ou services et réalisation des ouvrages communaux | 23 |
| 2.2.2 Les modes d'utilisation des ouvrages et des biens communaux | 28 |
| 2.2.3 Les recettes susceptibles d'être tirées de l'exploitation des biens communaux | 32 |
| 2.3 La gestion comptable des biens communaux | 35 |
| 2.3.1 Les principales personnes impliquées dans la gestion des biens communaux | 36 |
| 2.3.2 Les principales opérations de comptabilité matières | 37 |
| 2.3.3 Les principaux outils de gestion de la comptabilité matières | 43 |
| 2.4 Les modes de gestion des biens communaux | 45 |
| 2.4.1 Les régies | 46 |
| 2.4.2 La concession de service public communal | 46 |

| | |
|--|----|
| 2.4.3 L'affermage du service public communal | 47 |
| 2.4.4 La société communale à capital public | 47 |
| 2.4.5 La société communale d'économie mixte | 48 |
| Conclusion | 49 |
| Annexes | 50 |
| 1 : Tableau récapitulatif des compétences transférées aux communes par rapport à la gestion des dépendances relevant du domaine public | |
| 2 : Documents consultés | |

LISTE DES ABREVIATIONS

| | |
|----------|--|
| ARMP : | Agence de Régulation des Marchés Publiques |
| CFA : | Communauté Financière Africaine |
| CM : | Conseil Municipal |
| CMP : | Code des Marchés Publics |
| CPAP : | Comité Paritaire d'Approbation au niveau Provincial |
| CPP : | Cellule Provinciale du Programme |
| CSCM : | Commission Spécialisée de Contrôle des Marchés |
| CTD : | Collectivité Territoriale Décentralisée |
| DAO : | Dossier d'Appel d'Offre |
| DCM : | Direction de la Comptabilité matières |
| DED : | Service Allemand de Développement |
| DGB : | Direction Générale du Budget |
| FEICOM : | Fonds d'Equipeement et d'Intervention intercommunale |
| GTZ : | Coopération Technique Allemande |
| MINATD : | Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation |
| MINDAF : | Ministère du Domaine et des Affaires Foncières |
| MINEFI : | Ministère de l'Economie et des Finances |
| PADDL : | Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local |
| PNDP : | Programme National de Développement Participatif |
| SNV : | Organisation Néerlandaise de Développement |

INTRODUCTION

Au Cameroun, la loi a reconnu aux communes le droit de disposer d'un patrimoine. Ce patrimoine est composé d'un ensemble de biens que l'on peut grouper en deux grandes catégories : les biens meubles et les biens immeubles. Cet ensemble de biens constituent un énorme potentiel qui, géré de manière optimale, peut générer d'importants revenus susceptibles d'impulser le développement de nombreuses municipalités. Or, justement, des études ont révélé que la conduite des affaires en général et la gestion des biens en particulier dans les CTD camerounaises s'avéraient déficiente. Cette déficience s'expliquant en grande partie par la faiblesse des capacités de la plupart des acteurs impliqués dans la gestion de ces CTD et leur non maîtrise des textes réglementaires et législatifs.

Aussi, le présent guide a pour principale préoccupation de mettre à la disposition des Communes un outil qui permette la maîtrise de la gestion du patrimoine communal.

Ce guide fournit des informations relatives à la maîtrise foncière, à la maîtrise d'ouvrage, aux règles d'utilisation et différents modes de gestion de biens communaux prévus par les textes réglementaires et législatifs.

DEFINITION DES CONCEPTS CLES



Patrimoine communal : Le patrimoine est défini comme l'ensemble des biens possédés à un moment donné (par une personne, une famille, une entreprise, une collectivité, une nation) et ayant une valeur économique.

Le patrimoine de la commune est donc constitué de l'ensemble de ses biens meubles et immeubles. Ces biens peuvent en fait être ramenés en deux grandes catégories:

- **Les biens du domaine public¹**

L'article 2 de l'ordonnance n° 74/2 du 6 juillet 1974 fixant régime domanial dispose que : « *Font partie du domaine public, tous les biens meubles et immeubles qui, par nature ou par destination, sont affectés, soit à l'usage direct du public, soit aux services publics* ».

Le domaine public se divise en:

- Le domaine public naturel comprend: le domaine public maritime; le domaine public fluvial; le domaine public terrestre et aérien.
- Le domaine public artificiel quant à lui est constitué de voies terrestres, chemins de fer, ports, lignes télégraphiques et téléphoniques et leurs emprises. Il comprend aussi les monuments et édifices publics (hall, marchés, cimetières, musées, etc.), la concession des chefferies traditionnelles et les biens y afférents et plus spécialement dans les provinces où la concession des chefferies est considérée comme un bien indivis de la communauté dont le chef n'a que la jouissance.

¹ Un tableau en annexe récapitule toutes les compétences transférées aux communes par rapport à la gestion des dépendances relevant du domaine public.

- **Les biens du domaine privé**

Le domaine privé communal comprend l'ensemble des biens appartenant à la commune. Il s'agit:

- des biens et droits immobiliers acquis par voie de droit privé;
- des biens et droits immobiliers provenant du domaine privé de l'Etat et transférés au domaine de la commune;
- des biens et domaines immobiliers acquis en vue de la réalisation des opérations d'intérêt public, économique ou social dans des conditions d'incorporation fixées par décret.

Domaine national : Le domaine national est constitué des terres non immatriculées à l'exclusion de celles relevant du domaine public, du domaine privé de l'Etat et des autres personnes morales de droit public. Le domaine national est subdivisé en deux catégories :

- Le domaine national de première catégorie constitué des terres occupées ou exploitées avant le 5 août 1974;
- Le domaine national de deuxième catégorie constitué des terres libres de toute occupation ou de toute exploitation et des terres occupées ou exploitées après le 5 août 1974.

Biens meubles : Sont dits meubles, les biens corporels qui peuvent se transporter d'un lieu à un autre; soit qu'ils se meuvent par eux-mêmes, comme les animaux, soit qu'ils ne puissent changer de place que par l'effet d'une force étrangère.

Comme exemple de biens meubles communaux, nous pouvons citer: Le matériel roulant, les engins de travaux publics, le

matériel informatique, les matériels et équipements de bureau, les matériels et équipements marchands etc.

Biens immeubles : Sont dits immeubles, les biens qui ne peuvent être déplacés ou réputés comme tels par la loi. Les biens immeubles municipaux sont habituellement constitués des terrains et des ouvrages tels que les logements, les abattoirs, les hangars de marchés, les boutiques, etc.

Pour garantir une meilleure protection de certains biens corporels appartenant ou confiés à la commune le législateur apporte des aménagements aux lois et règlements de la comptabilité matières. Ainsi, les chauffe-eaux, les climatiseurs, les postes téléphoniques, les coffres-forts sont des biens immeubles par accession. En effet ce sont des biens meubles fixés sur des biens immeubles que sont les bâtiments. Ils sont très convoités et parfois, pour certains d'entre eux, facilement spoliés, car faciles à détacher, à transporter et à dissimuler.

**ANALYSE DU CADRE REGLEMENTAIRE DE LA
GESTION DES BIENS COMMUNAUX**



2.1

La gestion des terrains communaux

2.1.1. Modes et procédures d'acquisition d'un terrain par une commune

La commune peut acquérir un terrain:

- sur le domaine national par incorporation ou;
- sur le domaine privé de l'Etat par cession ou par affectation;
- sur le domaine privé des particuliers à la suite d'une donation, d'un achat, ou d'une expropriation.

La procédure d'incorporation d'une dépendance du domaine national dans le domaine communal est la suivante:

- 1) Le maire adresse au MINDAF, par l'intermédiaire du Préfet territorialement compétent, une demande comprenant les pièces suivantes: le projet à réaliser, la localisation de ce projet, la superficie demandée ainsi que la localisation du terrain, la date approximative du démarrage des travaux et la justification de l'existence des crédits pour le paiement des dépenses que pourraient éventuellement supporter l'aménagement du terrain.
- 2) Le MINDAF prend un arrêté déclarant d'utilité publique les travaux à réaliser et le notifie, pour enquête, au Préfet du lieu de situation de l'immeuble.
- 3) Le Préfet convoque la commission d'évaluation dont il est le président. Cette commission est chargée:
 - De déterminer la consistance des biens, objets de déguerpissement;

- D'inventorier les divers droits mis en cause et d'en identifier les titulaires;
- D'expertiser les éléments matérialisant la mise en valeur aux frais de la commune;
- De procéder au bornage du terrain aux frais de la commune.

Les travaux de la commission donnent lieu à l'établissement de trois procès-verbaux:

- Le procès-verbal d'expertise des cultures;
- Le procès-verbal d'expertise des constructions;
- Le procès-verbal d'enquête relatant les incidents éventuels.

- 4) Le rapport des travaux de la commission est transmis au MINDAF qui prépare un projet de décret d'incorporation du terrain au domaine communal et le soumet à la signature du Premier Ministre. Ce décret indique les dépenses à la charge de la municipalité bénéficiaire.
- 5) Le Premier Ministre signe le décret d'incorporation qui est ensuite transmis par ses services au MINDAF.

La commune peut **acquérir des parcelles de terrains sur le domaine privé de l'Etat** par cession selon la procédure suivante:

- 1) Le maire recueille au préalable l'avis du délégué départemental des domaines et des affaires foncières;

- 2) Ensuite, il saisit le Préfet à l'aide d'une demande précisant le but assigné à la parcelle demandée;
- 3) Dès réception de la demande, le Préfet prend un arrêté convoquant une commission de choix de site. La commission choisit le site, établit un procès-verbal du choix du site et le responsable départemental du cadastre, membre de la commission, établit le plan et le procès-verbal de bornage. Le procès-verbal indique les tenants et les aboutissants de ce terrain ainsi que sa situation géographique. Les observations éventuelles formulées par les membres de la commission, font l'objet d'un procès-verbal distinct;
- 4) L'ensemble du dossier ainsi constitué est transmis au MINDAF par le Préfet;
- 5) Le MINDAF prépare le projet de décret de cession qu'il transmet aux Services du Premier Ministre pour signature;
- 6) Après signature du décret de cession, les Services du Premier Ministre renvoient l'ensemble du dossier au MINDAF;
- 7) Le décret de cession est notifié au maire pour l'obtention du titre, au service provincial des domaines pour la délivrance du titre, au service départemental des domaines pour la mise à jour du registre;
- 8) Le maire enregistre le décret de cession au service local des impôts;
- 9) Le titre foncier est établi par le chef de service provincial des domaines sur présentation d'une quittance de paiement de la

redevance d'immatriculation pour le cas d'une cession gratuite ou, sur présentation d'une quittance de paiement de la redevance d'immatriculation et du paiement du prix de cession pour le cas d'une cession onéreuse.

La commune peut **acquérir des parcelles sur les domaines de particuliers** à la suite d'une donation, d'un achat ou d'une expropriation.

La démarche d'acceptation d'une donation est la suivante:

- Le donateur propose au maire d'offrir un terrain à la commune à titre de don;
- Le conseil municipal délibère sur l'acceptation du don. La délibération du conseil est exécutoire seulement après son approbation par l'autorité de tutelle (le gouverneur ou le ministre);
- La notification est faite au donateur de l'acceptation des dons ou legs par acte authentique.

Qu'il s'agisse d'une mutation ou de la distraction d'une parcelle c'est à dire d'un morcellement, **la procédure d'immatriculation est la suivante:**

- 1) Le maire, représentant des intérêts de la commune, et le donateur ou le vendeur saisissent le notaire, muni du dossier comprenant les pièces suivantes:

- Une demande, de morcellement, signée par le donateur;
 - Un dossier technique (plans de la parcelle en 8 exemplaires visés par le chef de service départemental du cadastre s'il s'agit d'un morcellement);
 - Procès-verbal de bornage de morcellement;
 - Un état de cession;
 - Un certificat d'urbanisme;
 - Un certificat d'accessibilité pour les terrains urbains (s'il s'agit d'un morcellement);
 - Une copie du titre foncier à morceler;
 - Un certificat de propriété.
- 2) Le notaire établit l'acte de cession, le fait enregistrer au service provincial des impôts et transmet l'ensemble du dossier accompagné de l'acte notarié au chef de service départemental des domaines;
- 3) Le titre foncier est établi par le chef de service départemental des domaines après paiement de la redevance foncière et les timbres.

L'expropriation est une procédure unilatérale de droit public par laquelle l'Etat, les communes ou les autres personnes de droit public acquièrent un immeuble ou un droit réel immobilier dans un but d'utilité publique et moyennant une indemnité juste et préalable.

Conformément à l'article 12 de l'ordonnance n° 74/1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier, l'on fait recours à cette procédure pour la réalisation des opérations d'intérêt général, économique ou social.

Seul l'Etat peut exproprier. Il peut le faire à son profit ou au bénéfice des autres personnes morales de droit public telle que les Communes, les entreprises publiques ou parapubliques.

Procédure d'expropriation au profit de la commune :

- 1) Le maire adresse au MINDAF, par l'intermédiaire du Préfet territorialement compétent, une demande comprenant les pièces suivantes : le projet à réaliser, la localisation de ce projet, la superficie demandée ainsi que la localisation du terrain, la date approximative du démarrage des travaux, les résultats des négociations préalables entreprises par la commune avec les propriétaires des biens immobiliers à exproprier et une appréciation sommaire des dépenses;
- 2) Le MINDAF prend un arrêté déclarant d'utilité publique les travaux à réaliser et le notifie, pour enquête, au Préfet du lieu de situation de l'immeuble;
- 3) Le Préfet convoque la commission d'évaluation dont il est le président. Cette commission est chargée:
 - a. De déterminer la consistance des biens, objets de déguerpissement;

- b. D'inventorier les divers droits mis en cause et d'en identifier les titulaires;
- c. D'expertiser les éléments matérialisant la mise en valeur aux frais de la commune;
- d. De procéder au bornage du terrain aux frais de la commune.

Les travaux de la commission donnent lieu à l'établissement de trois procès-verbaux:

- e. Le procès-verbal d'expertise des cultures;
- f. Le procès-verbal d'expertise des constructions;
- g. Le procès-verbal d'enquête relatant les incidents éventuels.

- 4) Le rapport des travaux de la commission est transmis au MINDAF qui prépare un projet de décret d'incorporation du terrain au domaine communal et le soumet à la signature du Premier Ministre. Ce décret indique les impenses à la charge de la municipalité bénéficiaire.
- 5) Le Premier Ministre signe le décret d'incorporation qui est ensuite transmis par ses services au MINDAF.

2.1.2 Modes d'utilisation des terrains communaux

Les terrains municipaux connaissent habituellement trois modes d'utilisation:

- **Les utilisations des terrains communaux pour les besoins propres de la commune**

La commune utilise habituellement une partie de ses terrains pour la réalisation des ouvrages dont elle a besoin pour son

fonctionnement propre. Aussi, une partie de ses terrains sera destinée à la construction de ses bureaux, des logements de son personnel, etc.

- **Les utilisations privatives des terrains communaux**

De manière générale, les autorisations d'utilisation privative des terrains communaux sont admises et assujetties à l'autorisation préalable du Maire. Ces autorisations sont unilatérales et peuvent revêtir des formes de permis de stationnement accordés aux transporteurs, des autorisations d'occupation ou d'exploitation.

Aussi, les emprises des routes municipales, les terrains dans les marchés et les gares routières peuvent être fractionnés en lots et distribués aux opérateurs économiques pour être exploités.

- **L'aliénation des terrains communaux**

Les terrains faisant partie du domaine public communal sont inaliénables. En termes plus simples, les trottoirs, les cimetières municipaux, les terrains sur lesquels sont implantés les marchés, les stades, les services publics communaux, etc. ne peuvent aucunement faire l'objet de cession à titre gratuit ou onéreux.

Par contre, la commune peut aliéner les parcelles de son domaine privé par vente de gré à gré ou par adjudication. La loi lui donne la possibilité de solliciter l'incorporation des dépendances du domaine national dans son domaine privé, de

les fractionner en lots dans le but de les céder aux populations à titre onéreux: **il s'agit du lotissement.**

La procédure de lotissement et de cession de lots communaux aux populations est la suivante:

- 1) Le maire obtient par délibération du CM l'autorisation de lotir un terrain communal;
- 2) Ensuite, il saisit le service local de l'urbanisme d'un dossier sommaire comprenant : un plan de situation, un plan de lots et de la voirie et un programme de viabilisation;
- 3) Le service local de l'urbanisme, en liaison avec les autres services intéressés, instruit le dossier et le transmet au Préfet, avec ses propositions dans un délai de trente jours;
- 4) Le Préfet prend un arrêté d'approbation qu'il notifie au maire dans un délai de quarante cinq (45) jours, à compter de la date du dépôt du dossier;
- 5) Une fois les terrains lotis, le Maire peut procéder à l'attribution provisoire des lots. Pour cela, il prend un arrêté d'attribution provisoire et signe avec l'acquéreur un cahier de charge pour la mise en valeur du lot;
- 6) Après la mise en valeur du terrain ayant fait l'objet d'une attribution provisoire, le maire prend un arrêté d'attribution définitive au profit de l'acquéreur.
- 7) Le MINDAF, à travers le service provincial des domaines et des affaires foncières, n'intervient dans le processus qu'en phase de signature du titre foncier.

Les terrains relevant du domaine communal privé, non compris dans les lotissements, peuvent faire l'objet de vente de gré à gré.

2.1.3 Recettes tirées de l'exploitation des terrains communaux

Les utilisations privatives des biens communaux en général, sont conditionnées par le paiement d'une redevance. L'article 78 du décret du 25 mars 1977 déterminant les pouvoirs des tutelles sur les communes interdit d'ailleurs les prêts à titre gracieux des biens communaux aux particuliers.

Les recettes tirées de l'exploitation des terrains communaux peuvent donc constituer une source importante des recettes municipales sous forme:

- **De taxes communales indirectes.** Elles représentent les droits d'occupation ou d'exploitation du domaine public communal. On peut citer précisément:
 - Les droits de place sur les marchés et les gares routières, payés par les opérateurs économiques qui possèdent des étals, perçus par un agent dûment commis et entièrement reversés dans la caisse du receveur municipal au profit de la commune;
 - Les droits de place hors des marchés et des gares routières fixés à 2 000 Fcfa par jour entièrement reversés dans la caisse du receveur municipal au profit de la commune;

- Les droits d'occupation des emprises des voies municipales entièrement reversés dans la caisse du receveur municipal au profit de la commune;
- **De loyers des terrains** communaux entièrement reversés dans la caisse du receveur municipal au profit de la commune;
- **Des concessions des emplacements publicitaires** revenant entièrement à la commune;
- **Des produits des cimetières** revenant entièrement à la commune;
- **Des produits de vente des terrains communaux.**

2.2 Gestion des autres types de biens communaux

2.2.1 Acquisition des biens ou services et réalisation des ouvrages communaux

Les biens meubles et les biens immeubles (autres que les terrains) y compris les ouvrages peuvent être acquis par la commune selon différents modes dont les plus courants sont les suivants:

- L'achat;
- Les dons et legs;
- Les cessions.

Les achats

L'achat peut être défini comme l'action d'acquérir quelque chose (un bien) moyennant le paiement d'une somme. Les communes, pour réaliser ses ouvrages ou acquérir des biens et services, procèdent habituellement par ce mode qui est codifié au Cameroun. Avant de dérouler la procédure d'achat, il est important de rappeler les principales sources de financement des ouvrages et achats municipaux.

La réalisation des ouvrages et l'acquisition des biens et services communaux peuvent être financées par au moins deux types de ressources: les ressources propres de la commune, les prêts et subventions contractés auprès d'autres structures (FEICOM, PNDP) les subventions du PNDP etc.

Procédure à suivre par un maire s'il veut financer ses achats sur fonds propres.

Pour financer la réalisation d'un ouvrage ou l'acquisition d'un bien ou service par les ressources propres de la commune, le maire doit:

- Identifier l'ouvrage à réaliser ou le bien ou service à acquérir;
- Réaliser une étude de faisabilité technique et financière portant sur ce projet;
- Inscrire la réalisation du projet au budget communal;
- Obtenir la délibération du CM et le Visa du CF;
- Faire approuver le budget par l'autorité de tutelle;
- Exécuter la dépense dans le strict respect de la procédure des marchés publics. Le maire est le maître d'ouvrage.

Conditions d'accès aux crédits du FEICOM.

Pour accéder aux crédits du FEICOM, le maire doit:

- Identifier l'ouvrage à réaliser ou le bien ou service à acquérir;
- Réaliser une étude de faisabilité technique et financière portant sur ce projet;
- Obtenir par la délibération du CM l'autorisation de faire recours aux fonds FEICOM;
- Emettre les besoins de la commune par une demande adressée au Directeur Général du FEICOM et comprenant les pièces suivantes:
 - La délibération du CM qui autorise le maire à demander le financement auprès du FEICOM;

- Les trois derniers comptes administratifs;
 - Une attestation de propriété ou un titre foncier s'il s'agit d'un bâtiment, le plan de masse ou de situation, le plan d'exécution;
 - Un devis estimatif et quantitatif;
 - Une étude de préfaisabilité;
 - Une lettre du maire qui engage la commune à assurer le bon fonctionnement et la maintenance de l'ouvrage après son exécution;
 - Une proposition de plan de financement.
- Réaliser l'ouvrage ou acquérir le bien ou service suivant la procédure des marchés publics.

L'apport de la commune et les conditions de remboursement de prêts sont les suivants:

Pour la réalisation des projets sociaux tels que la construction des salles de classe et des centres de santé, l'acquisition des bancs d'école, etc. l'apport de la commune en ressources définitive est fixé à 10% du coût du projet et, elle rembourse à terme le tiers de la somme empruntée, soit 30% du coût du projet.

Pour l'achat des véhicules, l'apport en ressources définitives de la commune est fixé à 20% du coût du projet et la somme empruntée auprès du FEICOM soit 80% du coût du projet est entièrement remboursée à terme.

S'agissant du cas des autres types de projets rentables (construction des marchés, des plates formes de stationnement, des auberges, des hôtels, etc.), l'apport en ressources définitives de la commune est fixé comme pour les prêts véhicules à 20% du coût du projet mais, cette fois seuls les 2/3 de la somme empruntée auprès du FEICOM sont remboursés à terme.

Les avances de trésorerie peuvent être consenties par le FEICOM pour le financement des réparations. Ici, il n'est pas demandé un apport en ressources définitives de la commune et la somme empruntée auprès du FEICOM est entièrement remboursée.

Le maire est le maître d'ouvrage dans toute procédure de marché public financée par le FEICOM.

Les conditions d'accès aux subventions PNDP

Les subventions PNDP sont non remboursables et concernent les communes préalablement classées par ce programme. Pour accéder à ce financement, le maire doit:

- Elaborer le plan de développement communal;
- Faire adopter le PDC par le CM;
- Faire valider le PDC par le CPAP;
- Introduire la demande de financement de micro projets issus du PDC auprès du CPAP pour vérification de leur éligibilité, validité et faisabilité;
- Transmettre la demande de financement à la CPP;

- Réaliser l'ouvrage ou acquérir le bien ou service suivant la procédure des marchés publics si la subvention est accordée.

Les dons et les legs

Le don peut être défini comme l'action d'abandonner gratuitement à quelqu'un la propriété ou la jouissance de quelque chose. Il peut revêtir la forme d'une donation, à savoir, un contrat par lequel le donateur ou disposant se dépouille irrévocablement de la chose donnée en faveur d'un donataire qui l'accepte.

Le déroulement de la procédure d'acceptation des dons et legs est le suivant:

- Le donateur propose au maire d'offrir des dons à la commune;
- Le conseil municipal délibère sur l'acceptation des dons et legs. La délibération du conseil est exécutoire seulement après son approbation par l'autorité de tutelle (le gouverneur ou le ministre);
- La notification est faite au donateur de l'acceptation des dons ou legs par acte authentique.

Les cessions par l'Etat

Il s'agit, ici, de l'acte par lequel l'Etat transfère aux communes la propriété des biens meubles ou immeubles pour

l'accomplissement d'une mission. Dans certains cas, il peut s'agir du transfert du droit d'usage uniquement.

Le déroulement de la procédure de cession par l'Etat est le suivant:

- Délibération du conseil municipal sur la demande du bien lorsque l'initiative est de la commune;
- Procès-verbal de mise à disposition établi contradictoirement entre le représentant de l'Etat et le maire;
- constat de la mise à disposition par décret présidentiel de dévolution au vu du procès-verbal de mise à disposition;

2.2.2 Modes d'utilisation des ouvrages et des biens communaux

Les ouvrages et les biens communaux font habituellement l'objet des utilisations propres ou des utilisations marchandes.

Utilisations des biens communaux pour les besoins propres de la commune

La commune possède un certain nombre d'ouvrages et de biens durables qu'elle utilise pour ses besoins propres. On peut citer, sans être exhaustif, les bâtiments abritant les bureaux et les logements des personnels, les matériels et équipements de bureau, les matériels informatiques, les véhicules, les motocyclettes, etc.

Utilisations marchandes des biens communaux

La commune peut réaliser des ouvrages destinés à des utilisations marchandes. C'est le cas des boutiques, des hangars, des abattoirs, des logements sociaux, des parcs de stationnement, des stades, des cimetières, etc. Les utilisations marchandes de ces ouvrages sont en principe assujetties à l'autorisation préalable du maire. Ces autorisations sont unilatérales et peuvent revêtir des formes de contrats d'occupation.

Conformément aux alinéas 2, 3 et 4 de l'article 9, du décret n° 2002/2175/PM du 20 décembre 2002 fixant les taux maxima et les modalités de recouvrement des taxes communale indirectes, un contrat de location est obligatoirement établi pour l'occupation d'un immeuble communal bâti (boutiques, logements sociaux, etc.) entre la commune et le locataire. Ce contrat comporte notamment les mentions suivantes:

- L'identité du locataire;
- La superficie du local;
- Le montant du loyer;
- La durée du bail;
- La nature de l'activité.

La sous location est interdite et les paiements de loyers doivent être effectués mensuellement à la caisse du receveur au profit de la commune.

La mairie peut également acquérir des biens meubles tels que les camions, les chaises, les tables, les tentes, les rideaux, les ustensiles, les récipients, etc. qu'elle met en location aux citoyens de sa municipalité sur la base de contrats de location.

Aliénation des biens municipaux

L'aliénation des biens meubles communaux durables intervient par:

- Réforme;
- Dession ou vente.

La réforme est la mise hors service de ce qui y est impropre, pour cause d'avarie, d'usure, d'obsolescence.

L'aliénation du matériel par voie de réforme est effectuée de la manière suivante:

- Les biens meubles durables, vétustes, obsolètes ou reconnus détériorés sont recensés par le comptable matières communal sur un état récapitulatif soumis au maire;
- Le maire soumet la liste des matières et objets à réformer à la délibération du conseil municipal;
- Après approbation du conseil, le préfet, à la demande du maire désigne une commission de réforme qui dresse un procès-verbal;
- Ce procès-verbal est transmis au gouverneur qui statue;
- En cas de vente, le fruit de la vente est recouvré par le receveur municipal;

- Les décisions de la commission de réforme autres que la vente aux enchères publiques (démolition, destructions) sont exécutées par une commission ad hoc.

Toute proposition de réforme de matériel roulant (ou d'aéronefs) doit être revêtue de l'avis préalable du ministre de tutelle.

Les cessions sont des opérations de transfert de propriété par lesquelles une administration cédante délivre à une autre ou à un tiers cessionnaire, des biens à titre onéreux ou gratuit. Toute cession est soumise à la délibération du Conseil Municipal exécutoire et seulement après approbation du gouverneur ou du ministre de tutelle. Pour le cas spécifique des véhicules et camions, leurs cessions sont soumises à l'approbation du ministre de tutelle.



2.2.3 Recettes susceptibles d'être tirées de l'exploitation des biens communaux

Les utilisations marchandes, les ventes et les cessions de biens communaux peuvent constituer une source importante des recettes municipales sous forme:

- **Des droits de place sur les marchés et les gares routières** payés par les commerçants possédant des étals sous les hangars, perçus par un agent dûment commis et entièrement reversés à la caisse du receveur municipal au profit de la commune;
- **Des droits d'occupation temporaire de la voie publique, les droits d'occupation des parcs de stationnement** qui reviennent entièrement à la commune;

- **Des taxes de stationnement** dont 50% reviennent à la commune et l'autre moitié au FEICOM;
- **Des droits de stade**; 1% de ces droits reviennent à la commune;
- **De produits générés par la location des matériels et équipements communaux** tels que le matériel roulant, les matériels et équipements de travaux publics, les tables, les chaises, etc. entièrement reversés à la caisse du receveur municipal au profit de la commune;
- **Des produits d'exploitation des toilettes publiques** entièrement reversés à la caisse du receveur municipal au profit de la commune;
- **De loyers des immeubles bâtis (boutiques, logements sociaux, etc.)** appartenant à la commune;
- **Des produits des bibliothèques** qui reviennent entièrement à la commune;
- **Des produits des cimetières** perçus au profit de la commune;
- **Des produits de la taxe d'abattage** perçus par un agent de la commune et reversés à la caisse du receveur municipal au profit de la commune;
- **Des produits des droits de fourrière** recouverts au profit de la commune;
- **Des produits de vente de biens reformés ou cédés.**

Toutes ces recettes sont normalement recouvrées par le receveur municipal contre un ordre de recette ou un bulletin de

versement émis par le maire ou quelqu'un à qui il a délégué ce pouvoir dans la mairie.

2.3

Gestion comptable des biens communaux



La comptabilité matières est une branche de la comptabilité publique permettant de répertorier et de comptabiliser les entrées et les sorties de biens. Elle peut s'appliquer aussi bien

aux matières mobilières (fournitures, denrées, petit matériel et mobilier) qu'aux biens immobiliers.

2.3.1 Les principales personnes impliquées dans la gestion des biens communaux

Le maire et le comptable matières concourent à la gestion des biens municipaux. **Le maire est l'ordonnateur matières de la commune.** C'est à lui que revient la responsabilité générale de la surveillance du matériel de la commune. Il doit veiller à la régularité des écritures tenues par le comptable matières et procéder ou faire procéder à des recensements des biens de la commune. Ce recensement doit se faire en principe tous les ans, au moins tous les deux ans et à l'occasion de la mutation du comptable- matières.

Les attributions des comptables matières, en ce qui concerne les communes sont fixées dans les articles 73 à 80 du décret du 25 mars 1977 sur les pouvoirs de tutelle. **Le comptable matières est responsable de la garde, de la conservation et de la régularité des écritures des matières, denrées, mobiliers de la commune.** Toutefois, sa responsabilité ne s'étend qu'aux matières dont il est réellement détenteur.

2.3.2 Les principales opérations de comptabilité matières

La prise de fonction du comptable matières communal

La prise de fonction par un comptable matières donne lieu à une installation technique aboutissant à l'établissement d'un inventaire de l'ensemble du matériel géré dans le poste.

Dans le cas d'espèce, trois possibilités peuvent se présenter :

- 1) à l'ouverture d'un poste de comptabilité matières non équipé, l'inventaire général de base est nul et présenté sur un quart de feuille;
- 2) à l'ouverture d'un poste de comptabilité matières équipé, une commission ad hoc procède systématiquement au recensement physique de tous les biens durables, y compris ceux destinés à la réforme. Les biens consommables en stock font l'objet d'un procès-verbal de constat qui constitue la pièce justificative de second ordre à l'appui de l'ordre d'entrée à établir. A la fin des travaux, il est dressé un inventaire général de base, tableau récapitulatif des fiches de détenteurs dûment signées des détenteurs effectifs et contresignées du comptable matières;
- 3) à l'occasion de la mutation des comptables matières dans un poste comportant un inventaire général de base approuvé, la commission ad hoc procède de même au recensement du

matériel durable. Les biens consommables trouvés en magasin font l'objet d'un procès-verbal de constat.

A l'issue du recensement, il est dressé un procès-verbal de mutation faisant ressortir les quantités en plus ou en moins par rapport aux écritures. Toutefois, le comptable matières entrant peut exiger, au cas où il le juge nécessaire, l'établissement d'un inventaire de récolement.

La commission arrête les livres et le comptable matières entrant dispose de six mois pour émettre des réserves sur la gestion de son prédécesseur. Au cas où le poste comptable ne dispose pas d'un inventaire général de base approuvé, la commission ad hoc procède de la même manière que lors de l'ouverture d'un poste équipé.

Le procès-verbal de mutation, l'inventaire général de base ou l'ouverture de récolement produit dans un délai maximum de 90 jours après la prise de fonction du comptable matières, est soumis à l'approbation du ministre de tutelle. Tant que ces formalités ne sont pas remplies, le comptable matières entrant ne peut pas certifier de facture ni tout autre document en tenant lieu. En tout état de cause, le comptable matières sortant doit rester en poste jusqu'à la fin de la passation technique de service.

La comptabilisation des opérations d'acquisition

Tout bien nouvellement acquis dans la commune, quel qu'en soit le mode d'acquisition, doit faire l'objet d'un ordre d'entrée signé

de l'ordonnateur matières qui est le maire et contresigné du comptable matières de la commune. Cet ordre d'entrée doit indiquer le numéro d'enregistrement de l'opération concernée au livre journal.

Tout ordre d'entrée d'un bien dans le patrimoine communal doit être appuyé d'une facture, d'un procès-verbal ou de tout autre document tenant lieu de pièce justificative, certifié par le comptable matières de la commune, puis liquidé par le maire.

Donnent nécessairement lieu à l'établissement d'un procès-verbal:

- Les erreurs et les omissions de recette;
- La réintégration des matières, objets et denrées enlevés en fraude et saisis, ou destinés à la vente et non vendus;
- Les résidus de denrées et matières employées aux épreuves;
- Les excédents constatés par récolement.

La comptabilisation des opérations de maniemment

Les biens durables admis en recette dans la commune sont, soit entreposés dans un magasin ou dans tout autre local approprié, soit affectés temporairement ou pour un usage prolongé à un détenteur effectif. Ces mouvements internes de biens durables n'affectant pas le volume des biens gérés par le poste sont suivis par le comptable matières communal sur:

- Des fiches de détenteurs, lorsqu'il s'agit des biens affectés pour un usage prolongé à des détenteurs effectifs. Pour le cas des biens durables en stock au magasin, une fiche spéciale de détenteur est ouverte soit au nom du comptable matières, soit à celui du magasinier. Cette fiche est supprimée dès l'affectation totale du matériel en cause à un détenteur;
- Des fiches d'affectation provisoire de matériel sont établies, lorsqu'il s'agit de biens durables affectés pour un laps de temps à des utilisateurs ponctuels;

Les biens en transit ou en position d'attente sont suivis par le comptable matières dans un livre de contrôle des biens en attente.

Les biens réformés mais non encore mis en vente sont suivis dans le livre de contrôle des biens réformés.

Les biens mis en réparation sont suivis par le comptable matières dans un livre de contrôle des biens mis en réparation. A leur retour de réparation, ils sont, avant leur réintégration dans la gestion, répertoriés dans une colonne appropriée du même livre.

Dans tous les cas, le comptable matières communal est tenu de soumettre une fois par mois, au maire, une situation des magasins en ce qui concerne les biens appartenant ou confiés à

la mairie. Lorsqu'un détenteur effectif de matériel quitte définitivement son poste, le maire ou son représentant convoque une commission ad hoc dont il est le président, comprenant le comptable matières communal et le détenteur effectif. Cette commission procède au recensement contradictoire du matériel.

Au cas où le détenteur effectif sortant serait le maire ou le comptable matières, la commission ad hoc comprend en outre le maire entrant ou le comptable matières entrant selon le cas. A l'issue des travaux de la commission ad hoc, les biens remis par le détenteur effectif sortant sont, soit réaffectés à un autre détenteur effectif, soit reversés au magasin. Dans tous les cas, il est statué séance tenante sur les responsabilités du détenteur effectif sortant quant aux biens non disponibles figurant sur sa fiche de détenteur.

Les opérations d'aliénation des biens communaux

Le procès-verbal de vente du bien, le procès-verbal de cession du bien, le procès-verbal ou le rapport de constat de perte, de vol ou de détournement et les photocopies de quittances de vente ou de cession de biens en cas de cession à titre onéreux sont toutes les pièces qui permettent au comptable de sortir le bien réformé, cédé, perdu, volé ou détourné des écritures comptables.

La production de la comptabilité annuelle

A la fin de l'exercice budgétaire ou lors de la mutation de comptable, le comptable matières en exercice ou le comptable matières sortant selon le cas, arrête ses écritures comptables et confectionne son compte² de gestion.

Conformément à la lettre circulaire n° 132/CF/MINEFI/CM du 24 mai 2000 relative aux techniques et procédures de la comptabilité matières, les dossiers de compte de gestion des comptables matières des CTD sont adressés à la Direction de la comptabilité matières sous le couvert des Chefs de Centres Provinciaux de la Comptabilité matières localement compétents.

Le dossier de compte de gestion matières comprend:

- Un bordereau récapitulatif des pièces adressées;
- L'acte de nomination du comptable matières;
- L'attestation de prestation de serment, s'il s'agit du premier poste de gestion;
- L'inventaire général de base, s'il s'agit du premier compte de gestion produit dans le poste;
- L'inventaire de récolement s'il y a lieu;
- Le procès-verbal de mutation en cas de mutation de comptables matières;

² Le compte de gestion du comptable matières décrit tous les actes de gestion réalisés dans le poste comptable du premier au dernier jour de l'année budgétaire ou de la période de gestion.

- Le certificat de prise de service;
- L'état appréciatif de la période concernée;
- Les primatas des feuillets du livre journal ayant enregistré les opérations de la comptabilité matières entre le premier et le dernier jour de l'année budgétaire ou de la période de gestion concernée;
- Les pièces justificatives de premier et de second ordre tenue dans les formes réglementaires entre le premier et le dernier jour de l'année budgétaire ou de la période de gestion concernée;
- L'inventaire de fin d'année budgétaire ou de fin de période de gestion; le compte de gestion de modèle réglementaire de l'année budgétaire ou de la période de gestion.

2.3.3 Les principaux outils de gestion de la comptabilité matières

Le comptable matières doit tenir obligatoirement les livres suivants, préalablement cotés et paraphés par le Préfet:

- Un livre journal des entrées et sorties en quantité et en valeur;
- Un grand livre des matières et objets consommables ou renouvelables ainsi que des outillages, mobiliers et matériels d'emploi durable;
- Un carnet à souche des ordres d'entrée et un carnet à souche des ordres de sortie;

- Un registre des objets confectionnés en atelier municipal et appelé à être pris en charge.

2.4

Modes de gestion des biens communaux



La loi d'orientation de 2004 prévoit différents modes de gestion des entreprises d'intérêt public exerçant une activité industrielle ou commerciale. On distingue la régie et les autres procédés par lesquels la commune institue un gérant des biens communaux distinct d'elle-même (concession, affermage, société à capital public, société d'économie mixte, prises de participation).

2.4.1 Les Régies

L'administration de la régie est assurée par la commune elle-même ou par une personne privée. L'activité menée en régie n'est pas dotée de la personnalité juridique, mais peut jouir d'une autonomie financière lorsqu'elle est gérée par une personne privée recrutée. Il est prévu par la loi d'orientation qu'un décret d'application viendra déterminer parmi les services susceptibles d'être assurés en régie par les collectivités territoriales, ceux qui sont soumis au contrôle technique de l'Etat. La Régie semble être le mode de gestion approprié des marchés, des gares routières, des cimetières, etc.

2.4.2 La concession de service public communal

Une concession peut être définie comme un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service.

Il faut noter que dans un régime de concession, la rémunération du concessionnaire provient des redevances qu'il percevra sur les usagers du service, que l'exploitation du service est assurée à ses risques et qu'enfin, l'activité exercée relève de l'intérêt général.

La concession de service public constitue un domaine privilégié de partenariat entre le secteur public et privé.

2.4.3 L'affermage du service public communal

L'affermage est une autre variante de la concession de service public. La collectivité publique confie à une personne privée la gestion d'un bien dont elle tire bénéfice et doit pour cela verser une redevance à la recette municipale. Seul le mécanisme de financement des investissements permet de distinguer la concession de l'affermage. Dans ce dernier cas, les investissements sont réalisés par la commune qui les met à la disposition du fermier moyennant une redevance.

Au Cameroun, les contrats de travaux publics conclus par les CTD ne peuvent prévoir l'affermage d'une recette publique, à l'exception des recettes issues de l'exploitation de l'ouvrage qui fait l'objet du contrat. Cette formule peut être développée dans la gestion des stades municipaux, des toilettes publiques, etc.

2.4.4 La société communale à capital public

La société à capital public est une personne de droit privé, dotée de l'autonomie financière et d'un capital actions intégralement détenu par l'Etat, une ou plusieurs CTD ou une ou plusieurs autres sociétés à capital public, en vue de l'exécution dans l'intérêt général, d'activités présentant un caractère industriel, commercial ou financier. La création d'une société à capital public ayant une collectivité locale comme actionnaire unique est constaté par des statuts approuvés suivant les règles de délibération propres à la collectivité.

2.4.5 La société communale d'économie mixte

La société d'économie mixte est une personne de droit privé, dotée de l'autonomie financière et d'un capital actions détenu partiellement d'une part, par l'Etat, les CTD ou les sociétés à capital public et d'autre part, par les personnes morales ou physiques de droit privé.

La formule de prise de participation, prévue dans la loi d'orientation de la décentralisation offre de grandes possibilités de partenariat public privé au niveau local, que les magistrats municipaux devraient essayer d'exploiter au mieux. Elle peut notamment, mieux que la concession ou l'affermage s'adapter à certaines activités industrielles, commerciales et financières.

CONCLUSIONS

En définitive, nous pouvons affirmer qu'il existe un ensemble de textes juridiques et réglementaires qui devraient en principe permettre aux Communes d'acquérir, d'utiliser et d'aliéner les terrains et autres types de biens en toute sécurité. Cette gestion si elle faite de façon transparente devrait non seulement contribuer à instaurer une meilleure gouvernance au sein des communes, mais aussi permettre à cette dernière d'accroître ses ressources grâce à certaines recettes susceptibles d'être tirées de l'exploitation des biens communaux.

Ce pendant il est aussi nécessaire de noter que dans la réalité, les communes sont confrontés à un certain nombre d'obstacles qui ne leur permettent pas toujours d'exploiter au maximum les opportunités offertes par les textes (lenteurs et blocages administratifs, faible niveau de compétence des agents communaux, utilisation abusive des biens communaux, détournements de recettes, incivisme fiscal).

Nous espérons ainsi que le présent guide de par son caractère pratique contribuera à lever certains des obstacles relevés et à améliorer dans un bref délai la performance du système de gestion du patrimoine dans les Communes.

ANNEXES

ANNEXE 1 : Tableau récapitulatif des compétences transférées aux communes par rapport à la gestion des dépendances relevant du domaine public

| Type de dépendance du domaine public | Nature des compétences transférées |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Marchés - Gares routières - Abattoirs | Construction, équipement, entretien et gestion |
| <ul style="list-style-type: none"> - Rues communales - Chemins communaux - Espaces publics communaux | Nettoiemment |
| <ul style="list-style-type: none"> - Parcs d'intérêt communal - Jardins d'intérêt communal | Création, entretien et gestion |
| <ul style="list-style-type: none"> - Espaces publics urbains | Création et aménagement |
| <ul style="list-style-type: none"> - Voirie municipale | Création et entretien |
| <ul style="list-style-type: none"> - Routes rurales non classées et bacs | Création et entretien |
| <ul style="list-style-type: none"> - Voie publique | Eclairage |
| <ul style="list-style-type: none"> - Rues - Places et édifices publics | Adressage et dénomination |
| <ul style="list-style-type: none"> - Centres de santé d'intérêt communal | Création, équipement, entretien et gestion |
| <ul style="list-style-type: none"> - Centre de promotion et de réinsertion | Participation à l'entretien et à la gestion |
| <ul style="list-style-type: none"> - Cimetières | Création, entretien et gestion |

| | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Ecoles maternelles - Ecoles primaires - Etablissements préscolaires | Créations, équipement, entretien et maintenance |
| <ul style="list-style-type: none"> - Stades municipaux - Parcours sportifs - Piscines - Aires de jeux - Arènes | Création et gestion |
| <ul style="list-style-type: none"> - Bibliothèques | Création et gestion |

ANNEXE 2 : DOCUMENTS CONSULTÉS

- Ordonnance n° 74/1 du 6 juillet 1974 fixant régime foncier
- Ordonnance n° 74/2 du 6 juillet 1974 fixant régime domanial
- Décret n° 77/91 du 25 mars 1977 déterminant les pouvoirs de tutelle sur les communes, les syndicats de communes et les établissements communaux, modifié par le décret n° 90/1464 du 9 novembre 1990
- Loi 77/26 du 6 décembre 1977 sur le régime général de la comptabilité matières
- Arrêté n° 109 du 27 mai 1978 fixant la procédure d'octroi des crédits du fonds spécial d'équipement et d'intervention intercommunale
- Lettre circulaire n° 132/CF/MINEFI/CM du 24 mai 2000 relative aux techniques et procédures de la comptabilité matières
- Décret n° 2002/2175/PM du 20 décembre 2002 fixant les taux maxima et les modalités de recouvrement des taxes communales indirecte
- Guide sur l'élaboration des projets communaux, document SNV, janvier 2007
- Lois N° 2004/17 du 22 juillet 2004 d'orientation sur la décentralisation
- Loi N° 2004/18 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes

- Etude sur la gestion du Patrimoine Communal, document PADDL/GTZ, octobre 2006

SERIE MAITRISE D'OUVRAGE COMMUNALE

1. Introduction à la maîtrise d'ouvrage communale et son importance dans le développement local
2. Analyse des textes régissant la maîtrise d'ouvrage communale
3. L'élaboration des projets communaux
4. La passation des marchés communaux
5. La gestion du patrimoine communal