

## ROLE DES ACTEURS DANS L'ELABORATION DU PLAN

S. JAMET

Le développement planifié se traduit par des projets, et sa réussite dépend de leur volume et de leur qualité. Quelle que soit l'influence des acteurs du niveau national ou des acteurs externes sur les choix fondamentaux et la préparation des projets vastes et complexes, la réalisation de ces derniers, dans un pays en grande partie rural, concerne également les acteurs régionaux. Plus un projet est localisé, plus il intéresse le monde rural, au sein duquel les acteurs sont nombreux, disséminés ; leurs actions n'engagent qu'un petit nombre de personnes : leur famille constituant parfois une entreprise familiale.

Il est d'autant plus intéressant d'analyser la personnalité et le rôle de ces acteurs régionaux, départementaux et locaux, dans le cas de la République Fédérale du Cameroun, que la participation à la préparation et à la mise en œuvre du Plan semble y être l'occasion pour nombre d'entre eux de prendre conscience des intérêts collectifs qui les regroupent sur le plan local, et qui pourront prochainement déboucher sur le plan régional. C'est par conséquent un facteur de cohésion sociale à ne pas négliger.

Dans ces conditions, après avoir présenté ces acteurs et précisé leur rôle, on examinera l'essai d'organisation qui a été tenté à ce niveau lors de la préparation du III<sup>e</sup> Plan Quinquennal de Développement Economique et Social, aboutissant à la situation que nous connaissons après un an d'exécution de ce plan.

### *1. Définition et rôle des acteurs*

La concertation établie entre les niveaux (national, régional, départemental, local, auquel se superpose celui des aires d'aménagement) par le Plan est un phénomène nouveau, qui ne modifie que peu à peu les processus décisionnels qui aboutissent à la réalisation des projets.

Le choix est encore fréquemment opéré par des *acteurs dominants*, qui rencontrent (ou se manifestent par l'intermédiaire) des *entreprises*, déjà structurées et organisées, ou en voie de l'être. *Les cadres de l'Administration*, chargés de la préparation et du suivi de l'exécution du Plan, ont dû tenir compte de l'opinion de ces acteurs, comme ils ont tenté de susciter l'expression de la volonté, en ce domaine, des populations.

## 1.1 Les acteurs dominants

Cette catégorie d'acteurs est évidemment hétérogène, puisque sa composition et son influence varient selon les régions et les localités. Elle comprend quelques entrepreneurs privés importants, des fournisseurs d'aide extérieure, des leaders politiques et des personnes des administrations centrales, fréquemment originaires de la zone.

Tandis que les entrepreneurs et fournisseurs d'aide confrontent leur stratégie, notamment en matière d'investissements, aux potentialités et aux intérêts de la zone, seuls les deux derniers groupes expriment — d'une manière plus officielle pour les leaders politiques que pour les originaires, quelques-uns des besoins et des aspirations de la population : c'est pourquoi leur participation non seulement au vote final du Plan (en ce qui concerne les députés) mais au choix des options, puis à l'élaboration du contenu des programmes, est importante. D'ailleurs, si elle ne se fait pas au moment de l'élaboration, elle se fera officieusement au moment de l'exécution, et risquera alors d'être mal informée des objectifs poursuivis.

Les entrepreneurs importants et les hommes politiques ont appris à participer à l'élaboration du III<sup>e</sup> Plan. Cela n'a pas été, le plus souvent, le cas des originaires en poste dans l'Administration Centrale, qui ne se rendent sur place qu'occasionnellement, et ont été plus ou moins bien informés, surtout si leur fonction dans la capitale fédérale ne leur permet pas d'aborder les problèmes de planification au niveau national.

## 1.2 Les cadres de l'Administration

Leur participation est d'un autre ordre. Ils influent peu sur les choix essentiels, sinon à travers leur influence — parfois considérable — sur leur administration centrale et sur les leaders politiques. Par contre, ils sont, sauf pour les grands projets d'équipement et industriels (et encore détiennent-ils dans ce cas les moyens d'accélérer ou de freiner leur mise en œuvre), les acteurs-clés de l'exécution du Plan.

La participation de ces cadres au moment de l'élaboration des choix et des programmes a donc été, avant tout, une occasion pédagogique de les préparer à :

- ne pas entraver l'exécution du Plan, mais au contraire la dynamiser ;
- créer un courant d'échanges et d'information avec les autres acteurs locaux, fondé sur la confiance réciproque et la prise effective des responsabilités de chacun ;
- faciliter l'exécution du Plan par une action concertée des administrations face aux autres acteurs.

Cette transformation des mentalités des cadres de l'Administration a été variable selon l'influence de leurs chefs, la réaction du milieu et la durée de l'affectation des agents. On a vu, notamment dans l'Est, où les originaires influents sont peu nombreux, des fonctionnaires en poste se constituer en de véritables promoteurs du développement régional, jusqu'au niveau de l'exécution, qu'ils suivent encore après leur départ.

Bien entendu, les cadres ont été d'autant plus motivés que leurs contacts avec les autres acteurs sont fréquents, et par conséquent qu'ils sont en poste, à un niveau départemental et local. C'est ainsi que les Préfets et Sous-Préfets, parfois certains de leurs collaborateurs, ont été amenés à modifier le sens de leur intervention envers ces acteurs.

## 1.3 Les entreprises

On distingue :

1<sup>o</sup> *les entreprises organisées*, dotées de moyens de gestion et d'*organisation* leur permettant de dresser des programmes et d'avoir recours à un financement national, et parfois extérieur,

2<sup>o</sup> *les micro-entreprises*, en voie d'organisation, ayant des idées en ce qui concerne leur développement futur, qu'ils pourraient, moyennant une formation adéquate, traduire en projets et en programme, désirant faire appel au soutien de l'Etat.

Les entreprises organisées sont en général les entreprises privées et maisons de commerce qui, sans posséder une dimension nationale qui les doterait de pouvoirs analogues à ceux des acteurs dominants, ont leur propre politique de développement. Appelées à participer à l'élaboration du Plan, ils en découvrent le processus avec d'autant plus d'intérêt qu'ils prévoient que la politique du crédit pourra un jour être régionalisée, et qu'ils se heurtent dès maintenant à des problèmes d'infrastructure (routes, chemin de fer, électricité, eau, téléphone, services publics) que le Plan affronte.

Ce sont également les Sociétés Mutuelles de Développement Rural (SOMUDER), entreprises publiques à caractère coopératif dont les responsables se considèrent plutôt comme « cadres de l'Administration », mais disposent de l'avantage par rapport à leur collègue de gérer un budget même réduit.

On classera dans le même groupe les Communes : Communes de Plein Exercice (CPE), Communes Urbaines de Moyen Exercice (CUME), Communes Rurales de Moyen Exercice (CRME) et Communes Mixtes Rurales (CMR). Elles ont, en effet un budget à gérer et participent aux investissements de leur localité. SOMUDER et Communes ont participé à l'élaboration du Plan.

Dans les entreprises organisées, on recense également les Sociétés de Développement et Zones Intégrées, qui disposent de programmes précis et de budgets considérables, leur permettant de jouer un rôle important au niveau de la Région. On peut y joindre les autres opérations de développement (telles que le Centre d'Assistance Rurale de Douala, les Maisons Familiales d'Apprentissage Rural, le Village Pionnier de Minkama, le Centre de formation de Fignolé, etc.) zones plus localisées encore, qui jouent un rôle analogue dans le Département. L'intérêt de leur participation à l'élaboration du Plan réside dans une meilleure information des autres acteurs régionaux et départementaux de leurs programmes d'intervention (ce qui évite les malentendus stériles et paralysants) et partant dans une collaboration plus étroite entre eux pour la réalisation de ce programme.

Les micro-entreprises ont un statut privé (artisans et commerçants locaux) ou coopératif. Il est important d'inclure leurs projets de développement dans le programme local, puisque ce sont à ce niveau les acteurs fondamentaux de sa réalisation ; ils y trouvent de l'intérêt dans la mesure où cette participation leur permet de rationaliser leurs projets, de mieux saisir leurs relations avec les autres projets locaux et aux niveaux supérieurs, et éventuellement l'espoir d'obtenir un soutien de l'Etat pour leur réalisation.

#### 1.4 Les populations

La « participation » de la population inorganisée, prévue par le Second Plan dont l'élaboration devait se fonder sur le dialogue entre les responsables administratifs et politiques et la population a été difficile à réaliser. Cependant les populations ont progressivement tenté de s'organiser, et lors de l'élaboration du III<sup>e</sup> Plan, on a parfois rencontré des chefs traditionnels particulièrement soucieux du développement du groupe qu'ils représentent, et dont la représentativité leur permet d'engager les populations dans des travaux d'investissement humain.

Par ailleurs, la constitution en 1970 des Groupements d'Agriculteurs Modernes (G.A.M.), en habituant les paysans à travailler en équipes, a sans doute contribué à organiser le monde rural. D'autre part, des associations diverses ont vu le jour sous l'influence d'un leader local, de besoins ressentis par un groupe, d'intérêts collectifs comme ceux des jeunes, des femmes, des anciens militaires, des lépreux, etc. Ces groupes, rarement recensés et ne participant qu'occasionnellement à l'élaboration du Pan, disposent cependant d'une volonté commune et de quelques moyens

d'investissement (regroupés par le moyen de cotisations et de tontines) non négligeables qui aboutissent parfois à des réalisations spectaculaires.

Enfin, la participation des individus, en tant que chefs de famille à l'élaboration du Plan, si elle n'est pas réalisable en général, s'effectue en fait puisque les participants à d'autres titres sont également des chefs de famille. Le rôle accru de la presse, de la radio, des réunions du Parti et des autorités concernant ce sujet a déjà eu des effets notables en certains domaines, tels que celui de l'amélioration de l'habitat.

## ***2. La tentative de participation des acteurs régionaux et locaux à la préparation et à la mise en place du III<sup>e</sup> Plan Quinquennal***

Dans l'optique de régionalisation du III<sup>e</sup> Plan Quinquennal, les acteurs régionaux et départementaux ont été appelés à participer aux différentes phases d'élaboration du Plan, que nous allons rappeler avant d'en examiner les résultats.

### **2.1 Les phases de la participation régionale et locale à l'élaboration du Plan**

La phase préparatoire (1969) : les acteurs départementaux ont été appelés à dresser un *bilan départemental*, comprenant un bilan, un diagnostic et des perspectives. Dans ce bilan, on a recensé les propositions de financement local, (crédit public local, collectivités locales, fonds privés, investissement humain), qui s'ajoutera au financement public et à l'aide extérieure. Une synthèse régionale a été ensuite effectuée par le Service Economique Régional.

La première phase (début 1970) a été marquée par la réunion de *Commissions Régionales de Planification* dont les travaux étaient préparés par le Service Economique Régional. Ces Commissions ont déterminé les groupes d'opérations stratégiques, permettant aux Services Techniques Régionaux d'élaborer des propositions d'objectifs régionaux.

Lors de la phase suivante (fin 1970), les objectifs régionaux rendus cohérents par les Commissions Nationales sont ré-examinés par les Commissions Régionales qui élaborèrent des *programmes quinquennaux* de leur région.

Enfin, sur la base de ces programmes devaient être rédigés, une fois le Plan voté, les programmes départementaux vers la fin 1971, on espère que ces travaux de programmation pourront avoir lieu en 1972.

### **2.2 Les résultats de cette expérience de participation**

#### *intérêt pour les acteurs*

On a vu, lors de la présentation des acteurs et de l'examen de leurs rôles respectifs que leur participation a été nettement accrue à l'occasion de la préparation du III<sup>e</sup> Plan. Les Comités Départementaux, comme les Commissions Régionales, ont été l'occasion pour les différents acteurs :

- d'apprendre à participer à des réunions et des commissions ;
- d'apprendre les principes de la planification ;
- de s'informer sur les programmes et projets de leur circonscription ;
- de réfléchir quant aux conséquences de leurs propres programmes de leurs actions, afin de les rendre plus efficaces et rationnels ;

— de mieux saisir leur rôle dans l'exécution du programme adopté.

### *Difficultés rencontrées*

Cependant de nombreuses difficultés sont apparues, ôtant une partie de l'efficacité à l'œuvre pédagogique entreprise :

— hésitation en matière de méthodes d'élaboration évidemment toutes nouvelles ; il a fallu constamment adapter les principes aux conditions du milieu, répondre aux obstacles imprévus par des mesures de circonstance. De ce fait, tous les acteurs n'ont pas complètement saisi les responsabilités d'exécutants qui découleraient de leur participation à l'élaboration.

— manque de moyens adaptés aux méthodes mises en place : les Services Economiques Régionaux (jusqu'à la publication du décret du 10 avril 1972 les organisant) et les Agents Régionaux de Développement ne disposant pas de moyens matériels et financiers nécessaires pour l'organisation de réunions départementales, l'étude de petits projets, la rencontre des promoteurs. Les préfets n'ont pas les moyens d'assurer le contrôle d'exécution des projets, ce qui leur était dévolu,

— insuffisance de délégation de pouvoirs de l'Administration, Préfets et Sous-Préfets, qui n'ont encore qu'une autorité théorique sur les agents des services techniques mis à leur disposition, lesquels dépendent hiérarchiquement et matériellement de leur Administration d'origine. De ce fait, l'autorité administrative ne peut qu'exhorter ces agents à travailler de concert sans les y contraindre,

— insuffisante coordination entre les services administratifs, du fait de l'absence d'autorité au niveau local, en dépit des dispositions prises lors de l'élaboration du Plan.

- Secteur public et secteur privé ont pris à nouveau l'habitude de ne plus se concerter, le secteur privé n'ayant pas reçu les encouragements souhaités lors des Commissions, et se rendant compte que les prévisions d'amélioration des infrastructures sont exécutées avec retard ne se sent plus engagé, en retour, par son programme d'investissements.

- Services techniques et services « d'administration » continuent de s'adresser séparément aux populations, dans des langages différents et parfois leurs conseils sont contradictoires.

- Les services techniques continuent également, sauf initiative personnelle de leurs représentants, à aborder les problèmes d'une façon dispersée, ce qui entraîne un excès d'utilisation du matériel et une bien faible efficacité.

- L'Administration de commandement et l'Administration de développement (A.R.D.), encore bien disproportionnées quant à leurs effectifs et leurs moyens, ont certes entrepris de jouer le rôle qui leur était respectivement dévolu, mais certaines autorités locales semblent rencontrer des difficultés dans l'adaptation des méthodes que cela implique.

— D'une façon générale, il semble que ces difficultés proviennent d'une réserve de l'Administration Centrale en ce qui concerne les délégations de pouvoirs et de moyens que suppose la régionalisation. A Yaoundé, on croit certes aux premiers résultats obtenus dans ce domaine, mais on n'en tire pas encore toutes les conséquences, et par ailleurs la novation que nécessiterait cette décentralisation heurte bien des habitudes administratives et des esprits fondés sur la hiérarchie de commandement entre le niveau national et les niveaux régional, départemental et local, confondus jusqu'ici avec les niveaux de compétence.

La politique de régionalisation n'est d'ailleurs pas entendue de la même façon selon les services, et certains d'entre eux sont en désaccord quant à la répartition des moyens qu'on y engage, ce qui montre à l'évidence qu'ils raisonnent en termes hiérarchiques (partage de crédits) et non en termes d'ajustement des moyens aux objectifs de cette politique.

Ces distorsions empêchent les responsables administratifs, en dépit de leur bonne volonté et de

leur souci de répondre à toutes les tâches qui se présentent, de se rendre compte qu'ils ne sont plus les seuls acteurs de la planification. Les services régionaux, d'une part, les acteurs privés d'autre part, paraissent résignés ayant — selon ce qu'ils affirment — conscience que leur participation ne sera que progressive ; ils se préparent à s'en passer sans trop de crainte, avec un peu de regret toutefois, car le jeu les eût intéressés.

### ***3. Les perspectives offertes dans le sens d'une participation accrue des acteurs régionaux au cours de l'exécution du Plan***

Quelles que soient les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la participation régionale, le Plan commence à être exécuté. On retiendra que, d'une part, les esprits sont transformés, et, d'autre part, les structures permettent une reprise de cette participation.

#### **3.1 Les mentalités sont transformées**

L'empreinte des comités départementaux de développement, qui ont permis le premier dialogue à ce niveau, et avec les niveaux régionaux et nationaux, est encore nette. Les acteurs n'ont pas oublié qu'ils y avaient découvert les problèmes des autres.

L'acteur « fournisseur d'aide extérieure » que nous avons peu évoqué jusqu'ici, s'intéresse aux projets régionaux et locaux, lorsque les acteurs de ce niveau lui offrent une garantie de réalisation au sein du milieu et de contre-partie locale. Ce souci est évident de la part de certaines aides privées, notamment celle des Eglises, qui s'adressent à des leaders locaux ; il n'est pas moins réel en ce qui concerne quelques aides publiques, qui y trouvent une garantie d'efficacité (aides suisse, norvégienne et même, certaines aides américaines).

Les occasions ne manquent pas, par ailleurs, de maintenir les relations nouées au moment du bilan départemental. Réunions budgétaires, visites sur le terrain des services économiques régionaux et parfois de certains agents du niveau national, amélioration des rapports des ARD et des Préfets et Sous-préfets.

#### **3.2 Les structures permettent une reprise de la participation**

Le Plan prévoit expressément des crédits permettant la participation de l'Etat à des projets régionaux et locaux, pour un volume de 600 millions de francs CFA. En dépit du retard pris dans la mise au point de ces projets (l'Administration n'est pas habituée à discuter sur un pied d'égalité avec les promoteurs), les fonds seront progressivement débloqués, à mesure que l'information concernant ces projets atteindra le niveau national.

Les séances de programmation départementale doivent permettre de coordonner et d'approfondir ces projets, malgré le retard qu'elles subissent en ce moment.

Le décret organisant les Services Economiques Régionaux a été promulgué en avril 1972.

#### **3.3 Exemples concrets de collaboration entre acteurs régionaux**

Au niveau de l'arrondissement : la coopérative de pommes de terre de Yoko (département du Mbam), organisée sous l'incitation de la Mission Presbytérienne, a préparé, avec l'aide du Service Economique Régional Centre-Sud, un projet intégré qui sera susceptible de bénéficier d'une subvention de l'Etat, grâce à l'appui du Sous-Préfet et de l'aide privée norvégienne.

Au niveau du département : les Centres de Promotion Rurale de la Lékié, organisés et financés

par des organismes Catholiques, ayant rencontré des difficultés dans leur mise en place, le Service Économique Régional Centre-Sud prépare, avec l'aide d'une mission de l'ONU, envoyée par le Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire, un projet regroupant tous ces Centres et Groupes de Jeunes dynamiques et rationalisant leur action.