



La Commune Et La Realisation Du Plan Communal De Developpement Au Cameroun

GNASIRI TCHAGO Bernard (Ph.D en Droit Public)

Assistant, Universite De Bamenda, Bambili-Bamenda, Cameroun

RESUME: La place des citoyens dans la vie locale a longtemps été ignorée ou plus précisément cantonnée à l'élection. La revendication qui s'est faite jour à partir des années 1970 en faveur d'une participation directe de la population à l'élaboration des décisions a concerné particulièrement la sphère locale, compte tenu tant de la proximité de la population que de la spécificité des responsabilités locales dans les domaines privilégiés de la participation, le cadre de vie, l'urbanisme et l'environnement. Cette évolution va conduire au développement des procédures permettant au public de participer à l'élaboration des décisions. La participation locale dans la prise des décisions s'enracine davantage dans le cadre du processus de réalisation de ce que l'on appelle le Plan Communal de Développement. La Décentralisation à la camerounaise est un processus qui implique certes la participation des populations locales, des communautés à la gestion de leurs propres affaires. En effet, elle donne la possibilité aux communautés d'assurer leur développement à travers des responsables élus. A travers ses enjeux principaux se dessinent la nécessité de la présence des forces vives locales dans la programmation budgétaire qui reste le guide et même l'ossature de la satisfaction totale face aux différents besoins de base. En effet, pour assurer le développement local, il est élaboré par l'ensemble des acteurs locaux, un plan de développement contenu dans le plan de développement communal (PDC). La recherche sur la Commune et le Plan Communal de Développement au Cameroun nous permet de poser les jalons d'une analyse véritable sur la contribution communale dans la réalisation du Plan Communal de Développement. A cet effet, la Commune contribue-t-elle dans la réalisation du Plan Communal de Développement au Cameroun ? Cette question soulève celle de la fonction de l'institution communale dans la matérialisation de son document budgétaire évaluatif.

Mots clés: Commune, Plan Communal de Développement, Réalisation.

INTRODUCTION

La problématique de la réalisation du Plan Communal de Développement constitue de nos jours une question cruciale. Le Plan Communal de Développement est le principal outil de la collectivité locale dans l'exercice de sa responsabilité de développement socio-économique local et spatial. Il constitue le cadre de référence pour toute intervention en matière de planification locale¹, participative² et du développement local. D'ailleurs, la planification est un processus qui permet d'élaborer un cadre d'action global à partir des problèmes identifiés, des orientations politiques et des opportunités en fonction des moyens ou ressources mobilisables et des objectifs à atteindre. La participation vise à trouver l'adhésion effective de la population au développement de leur Communauté. Une fois cette vision prospective dégagée, les axes stratégiques et les objectifs de développement pourront être définis et aboutir à des actions de développement réalistes et réalisables. Il est souhaitable de prendre

¹ Processus grâce auquel une CTD parvient à élaborer son plan de développement, lequel est un instrument qui permet de lever les financements dans les différents guichets.

² La planification participative est le fait d'associer les populations bénéficiaires dans la conduite du processus de planification et du développement de leurs espaces géographiques.

en compte toutes ces préoccupations si elles sont pertinentes, pour les soumettre après aux structures compétentes pour leur mise en œuvre. Également, cette option de prendre en considération les activités dont la mise en œuvre relève de la compétence d'autres acteurs contribue à faire du PCD, le référentiel commun à tous les intervenants dans toute la collectivité locale. Cette étude nous permet de poser les jalons d'une analyse véritable sur la contribution communale dans la réalisation du Plan Communal de Développement.

Le concept PCD vise un développement durable dans lequel l'exploitation des ressources et l'orientation des investissements sont en adéquation et renforcent le potentiel actuel et futur pour satisfaire les besoins fondamentaux. C'est un cadre qui retrace l'ensemble des programmes et projets cohérents et concertés de développement à exécuter en adéquation avec les orientations nationales. Il précise le but, les objectifs et les résultats à atteindre dans un temps donné ainsi que les moyens nécessaires³.

En terme de gestion, Un PCD est un outil de gestion du développement de la Commune, et notamment en termes de planification et de coordination des actions de développement au niveau de la Commune. C'est un document cadre déterminant les buts que se fixe la Commune en matière de développement, la stratégie, les programmes et les projets pour les atteindre et les moyens de leur mise en œuvre. En terme général, Un PCD est un plan d'orientation qui fixe les objectifs et priorités de développement de la Commune. Il couvre toutes les matières pour lesquelles la Commune a des compétences, ou qui concernent son développement. Il véhicule la vision communale de la réduction de la pauvreté, conformément au PSDR et MCA, basée sur le développement du monde rural. En terme Économique, Un PCD est un ensemble de dispositions destinées à permettre à l'économie d'une Commune d'atteindre, au cours d'un laps de temps à définir des objectifs de croissance et de développement économique.

De la loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant code général des Collectivités Territoriales Décentralisées, il ressort que le Plan Communal de Développement est un outil essentiel de programmation de développement pour les exécutifs communaux dans l'accomplissement de leurs missions de promotion du développement local notamment en ce qui est de l'identification et de la mise en œuvre et suivi des initiatives de développement. En clair, le PCD est un document qui analyse la situation actuelle dans une Commune. Il fait état de toutes les informations qui existent au niveau d'une Commune notamment : les problèmes et les potentialités. Et sur la base de l'analyse de la situation actuelle, il propose des solutions ou activités par les quelles on peut les résoudre. De même, le Plan Communal de Développement est un cadre d'actions concertées prenant en compte les orientations nationales et Régionales. C'est un instrument d'expression des besoins, des priorités de la Commune et de cadrage des actions de développement à court et moyen terme d'une part, ceci avec la participation des populations, des autres acteurs de développement local⁴ qui concourent à la gestion des affaires publiques au sein de la Commune d'autre part. Concrètement, le PCD établit, dans les matières les plus variées⁵ les orientations politiques définies par les autorités communales.

Pour arriver à une bonne coordination du développement local, tous les programmes élaborés sur l'espace locale doivent obéir à un processus d'élaboration intégré et avoir le même horizon temporel. Cette phase permet de répondre aux préoccupations de tous les acteurs sur le processus à savoir : « Comment préparer l'élaboration du PCD ? ».

Le Plan Communal de Développement s'enracine dans les CTD en général et dans les Communes en particulier. Le PCD est un instrument d'expression des besoins, des priorités de la Commune et de cadrage des actions de développement à court et moyen termes d'une part, ceci avec la participation

³ LEGONOU François, Projet DOUGORE 2011 sur la Décentralisation au TOGO ; élaboration d'un plan de développement communal, p. 1.

⁴ Autorités administratives, services déconcentrés de l'Etat, autorités traditionnelles, religieuses, ONG, associations, partenaires au développement.

⁵ Urbanisme, aménagement de l'espace public, économie, etc.

des populations, des autres acteurs de développement local⁶ qui concourent à la gestion des affaires publiques au sein de la Commune d'autre part. Au Cameroun comme partout ailleurs, les autorités chargées de la gestion financière locale doivent tenir compte des engagements pris par la localité communale en générale dans le cadre du Plan Communal de Développement.

Le Plan Communal de Développement étant l'outil essentiel de programmation de développement pour les exécutifs communaux dans l'accomplissement de leurs missions de promotion du développement local notamment en ce qui est de l'identification et de la mise en œuvre ; et suivi des initiatives de développement. Cet outil de pilotage qu'est le PCD permet aux Communes de mettre en évidence leur potentiel dans les 28 secteurs déclinés dans le DSCE ; de créer un environnement favorable et propice au développement économique et social ; d'avoir un diagnostic réel des problèmes de développement ; de disposer d'une liste de projets à réaliser à court et à moyen termes et susceptible d'impulser le développement : de réaliser les infrastructures sociocommunautaires et socio marchandes à partir de la planification locale ; de négocier les partenariats avec la coopération décentralisée, le secteur privé ou l'Etat afin de dégager des ressources additionnelles ; de signer dans les prochains jours les Contrats-Plans Etat-Communes avec les Communes qui feront la demande et d'entretenir la confiance des populations par la prise en compte de leurs préoccupations.

Le Conseil Municipal est responsable de l'élaboration du PCD. Toutefois, il doit approcher les différents ministères afin d'être sûr que ce qu'il veut faire pour le développement de sa Commune respecte les grandes voies de développement prévues par le gouvernement⁷. A titre d'exemple, le Ministère de l'économie ; de la planification et de l'aménagement du territoire et le Ministère de la Décentralisation et du développement local peuvent l'aider ; ils sont chargés de l'élaboration des orientations et des stratégies en matière de planification locale, de la définition des modalités d'appui accompagnement et de contrôle du processus de planification locale. La question principale est celle de savoir si la Commune contribue dans la réalisation du plan communal de Développement ?

L'hypothèse à laquelle nous débouchons est que la contribution communale est favorable à la réalisation du plan communal de développement. Notre interrogation est digne d'intérêt dans la mesure où la problématique de la contribution communale dans la réalisation du plan communal de développement intègre le renforcement de la libre administration des Collectivités Territoriales Décentralisées en général et l'autonomie financière en particulier.

Au regard de la délicatesse de ses objectifs, l'outil de pilotage qu'est le PCD mérite qu'elle soit réalisée en toute liberté par les Collectivités Territoriales Décentralisées elles-mêmes. Dans une démarche exégétique appuyée par la jurisprudence à la fois interne et même comparée, nous tenterons d'interroger la question de l'action communale comme une condition sine qua non dans la réalisation du Plan Communal de Développement en s'appuyant d'une part sur l'action communale dans la préparation du PCD et d'autre part (I), l'intervention communale dans la mise en œuvre du PCD (II).

I : L'ACTION COMMUNALE DANS L'ELABORATION DU PCD : UNE COMPETENCE COMMUNALE LARGEMENT MISE EN ŒUVRE

L'élaboration du PCD consiste en la confection dudit document. Le présent Plan Communal de Développement est généralement fait en deux temps : la production du dossier de base et le projet du Plan Communal de Développement. Il est évident que les renseignements sont obtenus au préalable auprès de la population. Il s'agit de collecter les informations sur la situation de la Commune, puis les analyser avec eux, afin d'identifier les différents axes stratégiques permettant à la Commune d'atteindre ses objectifs⁸.

⁶ Les autorités administratives, services déconcentrés de l'Etat, autorités traditionnelles, religieuses, les ONG, les associations partenaires au développement.

⁷ Schéma national d'aménagement du territoire.

⁸ Association CARRE GEO et ENVIRONNEMENT, Guide pratique d'intégration des aspects liés aux changements climatiques dans la conception, la réalisation, la mise en œuvre et le suivi des plans de développement communaux au Cameroun, décembre 2013, p. 6.

Le dossier de base comprend un diagnostic de la Commune basé sur la description de la situation existante de fait et de droit, ainsi que la définition des objectifs de développement communaux et des principales mesures à mettre en œuvre pour les atteindre. Après être passé à l'enquête publique, ce dossier de base est approuvé, sous conditions, par l'autorité de tutelle compétente⁹. Le Projet de Plan Communal de Développement qui constitue le présent document, par rapport au dossier de base, se concentre sur les objectifs politiques communaux et les mesures de mise en œuvre. Il est lui aussi soumis à l'enquête publique et à l'approbation. Le dossier de base et le projet de Plan Communal de Développement, doivent être considérés comme des documents complémentaires.

Dans l'élaboration du PCD, il est question d'informer les participants sur les enjeux de cette élaboration, son contenu, d'identifier les acteurs et leurs rôles, de les sensibiliser sur la nécessité de la mobilisation et la participation de tous au processus de planification du développement communal et surtout à la mise en œuvre du plan de développement.

Au total, l'élaboration du Plan Communal de Développement connaît deux phases : la phase préparatoire du PCD d'une part (A), et la phase d'adoption du PCD d'autre part (B)¹⁰.

A. Le PCD : matrice non exclusive de l'exercice sectoriel des compétences en milieu local

Il revient au Maire d'inviter de façon formelle, toutes les personnes ressources nécessaires à l'élaboration du Plan Communal de développement. Il s'agit des conseillers communaux, des députés, de la tutelle, des services techniques, de la société civile (y compris GIC et comité de développement villageois, associations de femmes, etc...), des opérateurs économiques, des partenaires au développement, des autorités traditionnelles et religieuses, et d'autres personnes ressources pouvant contribuer de façon significative à la planification. Pour que les sessions de planification soient gérables, il est recommandé de ne pas avoir plus d'une soixantaine de personnes¹¹. Si le Plan communal de développement est déjà élaboré, il convient d'inviter les représentants des villages à l'élaboration dudit document. Bien entendu, il est possible que les conseillers municipaux représentent les villages s'ils ont participé à l'élaboration du PCD. Dans le cas où le PCD n'existe pas, l'exécutif communal invitera les représentants des différents groupes sociaux existants dans la Commune et susceptible d'apporter une contribution appréciable au processus de planification. Disponibilité et compétence sont les critères essentiels pour inviter ces personnes. L'invitation formelle doit être assortie d'un programme et des conditions de prise en charge des participants.

Le lancement du PCD commence par une séance introductive où la tutelle prononce le discours d'ouverture et lance officiellement le processus d'élaboration proprement dit¹². D'autres discours peuvent être prononcés. Le Maire lui pourra revenir sur le bien-fondé de la planification, les objectifs poursuivis, la méthodologie qui sera utilisée, les conditions de travail, les étapes du processus. Il pourra également faire un résumé des étapes déjà franchies (diagnostics et formations dispensées aux facilitateurs locaux). Dans cette tâche le Maire peut se faire assister par le programme. Il incombe au Maire de présenter (si cela est nécessaire) le programme qui va faciliter le reste du processus de planification en relation avec l'exécutif, le comité de suivi et les facilitateurs locaux. Il est opportun d'attirer l'attention des participants sur le fait que le PCD ne saurait se résumer à l'élaboration d'un document plus ou moins volumineux, mais constitue l'occasion d'instaurer un dialogue franc et fructueux entre les différents acteurs du développement communal. L'élaboration et la mise en œuvre constituent des instants privilégiés pour développer un nouveau système de communication entre les acteurs du développement de la Commune¹³.

⁹ Actu Cameroun du 10 novembre 2010 ; Décentralisation : le trésor caché des Communes camerounaises, consulté le 09/01/2018 à 16h15.

¹⁰ LEGONOU (F), Projet DOUGORE 2011 sur la Décentralisation au TOGO : élaboration d'un Plan Communal de Développement, *op. cit.*, p. 4.

¹¹ Cf, Plan Communal de Ngaoundéré IIIe, 2014, pp. 10-11.

¹² Copyright PNDP, *op. cit.*, consulté le 11/06/2018 à 12 :47.

¹³ *Manuel du praticien des appuis au processus d'élaboration des PDL et PDC*, Banque mondiale, PNDP, p. 46.

Suite à cette séance introductive, les officiels pourront se retirer si leur présence n'est pas nécessaire pour la suite des travaux. La trame méthodologique ci-après permet aux prestataires, aux facilitateurs locaux et à l'exécutif communal de préparer le lancement¹⁴.

Les conditions d'un Plan Communal de Développement pertinent et efficace reposent d'une part sur l'organisation et la structuration des acteurs de base. Il est question d'identifier les dynamiques locales et leurs acteurs et analyser leurs besoins et les former d'une part pour que les gens soient capables de s'organiser et d'autres part de participer aux actions de planification locales. En outre la mise en synergie des dynamiques locales et articulations des autres niveaux initiés ou formés au budget local participatif, l'identification des potentiels, les activités, les opportunités et contraintes à travers un diagnostic participatif. En tout état de cause ; l'exclusivité de la compétence des CTD dans la réalisation du PCD se matérialise davantage dans la phase préparatoire (1) d'une part, et, d'autre part, dans la phase de diagnostic (2).

1. L'exclusivité de la compétence communale dans la phase préparatoire du PCD

Dans tout processus de programmation, la préparation marque le tout premier pas. Elle est primordiale et très déterminante pour le succès de l'élaboration du plan. Elle précise le cadre, clarifie les responsabilités des parties prenantes et détermine le planning du déroulement du processus.

La phase préparatoire comporte : l'étape de la prise de décision par le Conseil Municipal pour l'élaboration d'un PCD ; l'étape de la mise en place de la commission ad hoc (groupe de travail) et le choix de la structure technique d'appui ; l'étape de la structuration du milieu ; l'étape de l'organisation d'une campagne de communication ; l'étape de la réunion d'échanges entre la structure d'appui et le Conseil Municipal sur le travail à faire.

La préparation du document dénommé Plan Communal de Développement est une initiative municipale locale. Toutefois cette initiative bien qu'étant encadrée et surveillée, est influencée par les bailleurs de fonds nécessaires à son élaboration. La phase préparatoire est fondamentale et est celle au cours de laquelle le Conseil Communal crée la Commission de suivi du processus, procède à l'information et la sensibilisation des populations sur les dynamiques de développement communal, recrute un prestataire de services et organise la formation des différents acteurs. C'est la phase dont le succès est déterminant pour la bonne conduite de tout le reste du processus de l'exercice d'élaboration du plan de développement local. L'objectif de cette phase est d'impliquer dans le processus tous les acteurs, d'amener la Commune à assurer sa mission de Maître d'Ouvrage à savoir le choix d'une structure technique pour la conduite du processus, l'évaluation financière, la mobilisation des ressources et le suivi des opérations.

La phase préparatoire du PCD respecte une démarche à travers trois étapes¹⁵ : Premièrement, la recherche documentaire qui permet d'obtenir les informations préalables sur la Commune à travers les documents de projets et programmes exécutés et différents rapports ; Deuxièmement, la préparation méthodologique de l'équipe. Elle permet d'exploiter la documentation disponible sur la Commune, si possible les arrondissements et les villages, d'élaborer le calendrier de travail, d'élaborer les outils de collecte, de préparer la formation des animateurs de collecte et enfin de planifier la phase de déroulement des activités sur le terrain ; enfin, la prise de contact avec le Conseil Communal pour la présentation des orientations et démarche méthodologique et les aspects à aborder au cours du diagnostic. L'avis du conseil sera demandé dans l'identification des personnes ressources susceptibles de participer au diagnostic participatif sans parti pris. A cette occasion, l'équipe prendra contact aussi avec les membres de la commission communale de développement¹⁶ ; la formation des personnes impliquées dans le diagnostic : les aspects sur lesquels porteront la formation sont entre autres : les objectifs, les outils de collecte, la collecte et l'analyse des données, la communication en milieu rural et l'identification ; la hiérarchisation des problèmes prioritaires ; l'état de lieux : ici deux types de

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ Guide d'élaboration et mise en œuvre des PCD, *op. cit.*, p. 51.

¹⁶ Guide d'élaboration et de mise en œuvre des PCD, *op. cit.*, p. 51.

collectes doivent être effectués : L'état des lieux des ressources (potentiel humain, niveau d'infrastructures, contraintes par secteur) à travers des discussions avec les responsables politico-administratifs et les responsables des services déconcentrés de l'état et les chefs services de la préfecture chargée de la tutelle. Cette collecte se fait sur la base d'un guide d'entretien : le diagnostic participatif. La Commune est découpée en quatre zones couvertes chacune par une équipe constituée d'un personnel d'appui de l'équipe de consultation, de membres de la commission communale de développement et de personnes ressources identifiées. Chaque équipe sera conduite par un consultant senior. Les méthodes et outils utilisés pour répondre aux exigences de l'approche participative sont : les assemblées villageoises, l'analyse des données recueillies, la restitution aux communautés et proposition d'actions prioritaires, l'intégration des remarques, la rédaction du rapport diagnostic et la validation des résultats du diagnostic au cours d'un atelier qui regroupe les membres du Conseil Communal, les représentants des villages et les responsables des services déconcentrés et les personnes ressources du milieu¹⁷. Les résultats validés feront l'objet de la rédaction du plan.

Au terme de cette étape, quatre résultats majeurs sont attendus : les responsabilités de chaque partie prenante sont identifiées, clarifiées et partagées ; les principes de base conditionnant le succès du processus sont définis et partagés ; une planification des activités de collecte des données et des ateliers de validation est élaborée et adoptée d'un commun accord.

La Collectivité Territoriale Décentralisée étant Maître d'Ouvrage du processus d'élaboration et de mise en œuvre du plan, il est fortement recommandé de la responsabiliser à toutes les étapes du processus afin qu'elle puisse s'approprier la démarche méthodologique et les résultats du processus.

2. La phase de diagnostic du PCD

Il est question du diagnostic participatif local. Ce diagnostic se matérialise dans le dépouillement, traitement et analyse des données. L'approche participative recommandée par le PNDP est celle qui a été appliquée pendant tout le processus. Elle consiste en l'organisation au niveau des villages et de l'espace urbain, des assemblées d'échanges et d'ateliers en groupes socioprofessionnels suivi des restitutions en plénières¹⁸. Les outils majeurs de la MARP comme la cartographie, le transect, le diagramme de VENN favorisant la participation populaire sont déroulés. Cette démarche et ces outils permettent de faire un état des lieux de la Commune à travers trois types de diagnostics : le diagnostic institutionnel communal, le diagnostic de l'espace urbain communal et le diagnostic participatif niveau village. La réussite de ce noble objectif nécessite une responsabilisation des Collectivités Territoriales Décentralisées en cette période de Décentralisation, mais aussi une implication active et engagée des populations ainsi que des différents partenaires au développement à tous les niveaux du processus : Le plan Communal de développement (PCD) est de ce fait l'outil privilégié le plus indiqué qui permet aux populations et à la Commune d'identifier leurs besoins, de planifier, d'exécuter et d'évaluer les actions convenues en fonction des ressources disponibles et mobilisables.

La réalisation des diagnostics est faite à trois niveaux : le diagnostic participatif niveau villages dans les villages, le diagnostic de l'institution communale à la mairie concernée et le diagnostic de l'espace urbain communal dans toute la ville abritant la Commune concernée.

Pour le diagnostic participatif niveau village, un calendrier de passage est élaboré de façon conjointe avec les membres du comité de pilotage. Et une descente dans les différents villages est effectuée dans chaque ville dans l'optique de rencontrer les chefs traditionnels, leur annoncer l'arrivée imminente des planificateurs et discuter avec eux des modalités pratiques d'organisation des assemblées villageoises (hébergement, restauration et les lieux des travaux).

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ Cf. Plan Communal de développement de Ngaoundéré 2^{ème} élaboré avec l'appui du PNDP, 07 novembre 2013.

Au niveau du diagnostic de l'institution communale¹⁹, la préparation s'est faite avec le Maire et le secrétaire général. Il est question au cours de cette rencontre d'expliquer le processus du DIC ensuite identifier les personnes concernées par le processus et arrêter un calendrier des travaux.

Au niveau du diagnostic de l'espace urbain communal²⁰; il est question d'identifier les différents corps de métier, les différentes couches vulnérables et de recueillir sur des fiches préétablies, les premières informations générales.

Le diagnostic participatif au niveau village est dans la plupart des cas effectué en trois jours pour chaque village²¹. La Commune est découpée en quatre zones couvertes chacune par une équipe constituée d'un personnel d'appui de l'équipe de consultation, de membres de la commission communale de développement et des personnes ressources identifiées dans les villages de chaque Arrondissement. Chaque équipe est conduite par un consultant senior. Les méthodes et outils à utiliser pour répondre aux exigences de l'approche remontante sont : les assemblées villageoises ; les rencontres de proximité avec les personnes ressources de l'ensemble des villages niveau des arrondissements ; les rencontres avec les membres du Conseil Communal, des responsables des services déconcentrés, et des autres responsables de projets et programmes ; l'analyse des données recueillies ; la restitution aux communautés et proposition d'actions prioritaires ; l'intégration des remarques ; la rédaction du rapport de diagnostic ; la validation des résultats du diagnostic au cours d'un atelier qui regroupe les membres du Conseil Communal, les représentants des villages et les responsables des services déconcentrés et les personnes ressources du milieu.

Les principales activités menées par les planificateurs sont les suivantes : l'organisation des assemblées villageoises, des travaux en groupes socio- professionnels et suivies de la restitution en plénière. Les outils de la MARP (méthode Active de participation) déroulés sont entre autres : la cartographie du village qui permet pour chaque village d'établir la perception que les populations ont de leur espace et de localiser les différentes ressources du village tout en ressortant sur la carte, les ressources du village, les différentes infrastructures, les atouts/potentialités dont dispose le village ainsi que les unités du village. Le diagramme de VENN qui permet de poser le diagnostic de différentes organisation et institutions que compte le village. La matrice SEPO complète le travail d'identification de potentialité/atouts et obstacles/contraintes amorcés avec la cartographie.

La confirmation des informations collectées par les outils ci-dessus cités est faite à travers le transect qui est un voyage exploratoire. Les autres outils tels que les cartes de mobilité, les profils historiques, les cartes de vulnérabilité et la matrice de potentialités, problèmes et contraintes des unités de paysage permettent de compléter cette première étape de diagnostic niveau village avec en bout de chaîne l'Interview Semi Structuré (ISS).

Les étapes d'analyse des problèmes identifiés, de planification et de programmation des solutions envisageables sont rendues possibles grâce aux matrices d'analyse simple, aux arbres à problème, arbres à objectif, aux tableaux des solutions et de programmation des solutions endogènes.

Schématiquement, cette démarche, qui reste flexible et perfectible, prévoit d'associer les différents membres de l'équipe communale et peut éventuellement associer d'autres personnes ressources extérieures : populations, partenaires de développement, structures déconcentrées de l'état, etc. Nous pouvons identifier lors de ce diagnostic deux techniques principales. L'une est représentée par la réflexion – autoanalyse en groupes et l'autre par les entretiens bilatéraux ou en groupes restreints des participants avec le prestataire. Cela permettra de profiter au maximum de la présence des participants en leur donnant des espaces pour se confronter mais aussi des moments pour parler « plus librement »²².

¹⁹ Plan Communal Ngaoundéré 2è, *op. cit.*, p.7.

²⁰ *Ibid.*, p. 6.

²¹ *Ibid.*, p. 7.

²² *Guide d'élaboration et de mise œuvre des PCD, op. cit.*, p. 52.

Un plan de collecte de données qui fait le lien entre les outils et la nature des données à collecter est présenté. Les données collectées pendant la phase préparatoire et complétées grâce au diagnostic participatif sont organisées et synthétisées par le prestataire. L'implication de la Commune dans l'analyse des données favorisera un transfert des compétences, le PS devrait s'assurer que des personnes désignées par le Maire puissent prendre activement part à cette étape. Le PS est chargé de vérifier l'existence de toutes les informations recherchées et la pertinence des informations collectées, à travers une triangulation des différentes sources auxquelles il a eu accès. L'analyse des données permettra au prestataire de préparer la séance de restitution.

Si lors du diagnostic participatif, la présence de certains représentants des différentes composantes de l'équipe communale est suffisante, dans cette dernière étape il peut être demandé une plus ample participation de l'équipe communale. Cela permettra de valider le diagnostic devant une assemblée plus importante et facilitera la circulation des résultats. La validation des résultats constitue la première partie de cette séquence. Une fois que la situation actuelle de la Commune ; est définie les participants sont appelés à identifier les principaux axes de renforcement de l'institution communale et à élaborer un plan de travail qui les traduit en activités²³.

Le diagnostic de l'espace urbain communal pour sa part permet d'identifier les corps de métiers et couches vulnérables. La fiche d'enquête socioéconomique est le principal outil administré pour la réalisation de ce diagnostic. Plusieurs autres outils de la MARP (méthode active de participation) peuvent également être utilisés lors de ce diagnostic urbain. Ce diagnostic consiste en des échanges des membres avec le Personnel communal, les sectoriels, les représentants des corps de métiers et des couches vulnérables, et s'achève par des séances de restitution des données collectées aux différentes parties prenantes en vue de leur examen et validation.

Le diagnostic de l'institution communale consiste en une analyse de la situation structurelle à travers une démarche participative associant à la fois les membres de l'exécutif municipal, les conseillers du siège, le personnel communal et quelques personnes ressources. Les entretiens bilatéraux, les focus group, les brainstormings sont les principaux outils utilisés pour le diagnostic des différents problèmes.

L'objectif global de cette étape est de s'accorder avec les acteurs de la mairie sur les objectifs et la méthodologie de réalisation du diagnostic, le calendrier de travail, l'implication et le rôle de chacun. Une séance introductive avec l'exécutif communal, les présidents de commissions ou certains conseillers, les cadres communaux, permettra aux PS de discuter et d'échanger sur les objectifs du DIC. Il est clairement apparu que l'insuffisance de sensibilisation aux objectifs du DIC peut constituer un facteur de blocage ou d'échec dans sa réalisation. Déjà dans cette étape la Commune a un rôle crucial parce qu'une importante partie des données sur la Commune doit être produite par l'équipe communale elle-même et être mise à la disposition du prestataire. Ce travail doit être fait sur la base des documents et fiches de collecte que le PS met à la disposition de la Commune. Pour faciliter l'appropriation de la méthodologie par la Commune, le PS peut accompagner les concernés dans le remplissage des fiches. Au même temps le PS prend contact avec d'autres personnes ressources (Chef du Service Provincial des Communes, représentants des services étatiques, partenaires de la Commune, etc.) pour élaborer une image générale sur la Commune et mieux préparer le travail de diagnostic participatif. Une première analyse des données collectées (Commune et personnes ressources) permettra de mieux orienter le PS dans la facilitation des réflexions des membres de l'équipe communale. Les résultats attendus de cette étape sont des notes synthétiques, des cartes, des diagrammes, des tableaux de synthèse, etc.²⁴. Pour le traitement et l'analyse des problèmes, on y associe les tableaux de synthèse des données de même nature, de consolidation des problèmes de nature différente, les SEPO, le guide d'entretien, les arbres à problèmes, les arbres à objectifs, et les différentes matrices d'analyse simple.

²³ *Ibid.*, p. 8.

²⁴ Diagnostic Institutionnel Communal, Guide méthodologique, Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local, *op. cit.*, p. 8.

L'ensemble de tous ces diagnostics participe à l'élaboration du Plan Communal de Développement. Ce document plan une fois élaboré est soumis aux organes de la Commune pour adoption.

B. L'action de la Commune dans l'adoption du PCD

L'enjeu à ce stade est de veiller à ce que le plan de développement à soumettre à l'exécutif communal restitue parfaitement l'importance des aspects liés aux fondements et principes, autant que de l'état des lieux et diagnostic participatif, des enjeux et défis, des buts et objectifs, des orientations stratégiques et des dispositifs de mise en œuvre et de suivi évaluation. Les acteurs ayant une bonne sensibilité et connaissance des aspects liés au développement local qui ont pris part au processus se doivent de relire le projet de plan de développement communal à soumettre pour adoption en conséquence. L'adoption d'un Plan Communal de Développement est faite en deux temps. Au sein de la Collectivité Communale d'une part et par l'autorité de tutelle d'autre part. C'est pour ainsi dire, l'acte par lequel la Commune (1) et l'autorité de tutelle compétente (2) rendent officiel les objectifs de développement qu'elles souhaitent atteindre ainsi que les moyens pour les réaliser. Une fois adopté, le document de plan communal devient un document de référence qui encadrera désormais à moyen terme les interventions de tous les acteurs communaux en matière de développement.

1. L'adoption du PCD par le Conseil Municipal

L'adoption du PCD est de la responsabilité du Conseil Municipal qui assure le contrôle de son exécution comme le dit la loi. Ainsi, c'est l'acte par lequel la Commune rend officiels les objectifs de développement qu'elle souhaite atteindre ainsi que les moyens pour les réaliser. Le cadre logique et la liste des projets sont à présenter au conseil avec des commentaires qui expliquent le contenu et justifient les choix opérés. C'est sur cette base que l'exécutif demande au conseil de valider le PCD. Il est recommandé que l'adoption du PCD se fasse dans le cadre d'une session extraordinaire du Conseil Municipal avec un ordre du jour unique. En effet le plan de développement local est soumis au vote après la restitution des différentes consultations prévues ». Il est important de noter qu'au cours de l'atelier de restitution, le Conseil Communal avec l'appui de la Commission de suivi du processus et des autres acteurs sectoriels vérifie si : les effets et produits définis dans les différents programmes sont en adéquation avec les problèmes à résoudre et les potentialités à valoriser ; les programmes et projets retenus correspondent aux objectifs ; la localisation des actions respecte le principe d'aménagement équitable du territoire ; les programmes ont pris en compte la problématique de l'aménagement urbain et de la gestion de l'environnement, les conflits ; la programmation temporelle est en harmonie avec les perspectives de mobilisation de ressources ; le contenu du Plan est conforme aux orientations nationales ; le potentiel de l'intercommunalité est mis en valeur ; la promotion genre a été suffisamment prise en compte dans le Plan de Développement²⁵.

Sur la base des résultats de la prise en compte des observations ci-dessus, le Conseil Communal peut prononcer l'adoption du Plan communal de développement. L'adoption de ce plan doit répondre aux principes de base suivants : Le plan doit être l'émanation du type de collectivité locale où il a été élaboré (Communauté Urbaine, Commune, Commune d'arrondissement) à travers ses instances légales et légitimes. Le plan doit être adopté au niveau des instances locales pour être porté par l'ensemble des bénéficiaires. Le plan de développement doit requérir l'avis du représentant de l'Etat dans la préfecture. Le plan doit être l'objet d'un document adopté publiquement et reconnu comme document de base pour le développement de la localité. Le plan doit être un document ayant un caractère légal et opposable aux tiers²⁶ ;

En clair, l'adoption du plan communal de développement s'effectue uniquement au niveau des collectivités locales. Cette adoption du plan par ces collectivités permet d'assurer que le consensus est acquis sur les grandes orientations et que le processus de planification a pris en compte les besoins et

²⁵ Diagnostic Institutionnel Communal, Guide méthodologique, Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local, *op. cit.*, p. 8.

²⁶ Diagnostic Institutionnel Communal, Guide méthodologique, Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local, *op. cit.*, p. 8.

aspirations des différents acteurs. Il est recommandé que l'adoption du Plan Communal de Développement soit faite dans le cadre d'une session extraordinaire du Conseil Communal, avec un ordre du jour unique : l'adoption du plan de développement local. Le caractère officiel d'un PCD passe par l'adoption dudit document par le Préfet.

2. L'adoption du PCD par le Préfet : l'approbation du PCD

Après validation du PCD, l'exécutif communal transmet le document au Préfet pour approbation. Une note qui reprend les points ci-dessus doit accompagner la transmission du Plan Communal de Développement à la tutelle. Au cas où la tutelle formule des observations et amendements sur le document, le Prestataire de service et l'exécutif communal devraient y apporter les corrections nécessaires. Après approbation par la tutelle, le document devrait faire l'objet d'une large discussion. En cela, l'exécutif communal peut se faire assister par le comité de suivi.

En effet, le dépôt du document donne droit à un accusé de réception (papier qui dit que le Maire a déposé le PCD). Si au bout de trente (30) jours l'autorité de tutelle ne répond pas, le Conseil Municipal considère qu'il a l'autorisation pour l'exécution du plan. Si l'autorité de tutelle refuse de donner l'autorisation, le Conseil Municipal peut faire recours aux juridictions compétentes.

En clair, le caractère légal et officiel du plan communal de développement est conféré par la délibération du Conseil Communal adoptant le plan. A cet effet, le projet du Plan Communal de Développement est soumis au représentant de l'Etat pour avis. Son avis est réputé émis un mois après la transmission du projet de plan de développement. La version définitive du Plan Communal de Développement, synthétisé en un document unique comprend entre autres : Le diagnostic socio-économique, l'avis du représentant de l'État dans la préfecture et, le rapport de présentation.

Après son adoption par le Conseil Communal et son approbation par la tutelle, le plan de développement local doit faire l'objet d'une vulgarisation et d'une promotion afin que sa mise en œuvre soit réalisée avec l'efficacité et l'efficience requises.

Une fois adopté, le document de plan communal devient un document de référence et encadrera désormais à moyen terme les interventions de tous les acteurs communaux en matière de développement.

II : L'ACTION DE LA COMMUNE DANS LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN COMMUNAL DE DEVELOPPEMENT

La mise en œuvre du PCD nécessite une mobilisation des ressources financières, matérielles et humaines. Afin de permettre au conseil ou à l'exécutif de prendre les mesures idoines pour corriger ou ajuster les actions, les stratégies ou les projets, il est essentiel d'impliquer les différents acteurs pouvant contribuer à la réalisation des actions dudit PCD. De plus, une clarification du rôle des acteurs ainsi que les étapes de mise en œuvre devront être définis.

Cette mise en œuvre du Plan Communal de Développement qui est le cadre de référence de la Commune en matière de développement ne saurait être l'affaire du Conseil communal seul ; il doit associer l'ensemble des acteurs intervenant sur le territoire de la Commune²⁷ dans une démarche de partenariat. Dans ce cadre, la Commune doit disposer de son programme propre qu'elle s'engage à réaliser dans la période du plan (cinq ans). Les projets et programmes des autres acteurs doivent obligatoirement y être intégrés pour permettre une bonne visibilité des dynamiques de développement et à la Commune de jouer son rôle d'animateur du développement local. Au cours de la phase de mise en œuvre du PCD, le Conseil Communal met en place les dispositions institutionnelles, élabore chaque année le Programme annuel d'investissement, effectue la programmation financière, mobilise les ressources, met en place les mesures d'accompagnement et exécute les activités planifiées.

²⁷ Etat, PTF/Projets/programmes, organisations de la société civile, secteur privé, etc..

Le PAI²⁸ est soumis à la session de programmation qui commence par une délibération du Conseil communal qui prend la décision de le réaliser. Les responsables des Districts/Quartiers organisent des séances d'information et de sensibilisation pour la vulgarisation du PAI et enclencher le processus de mobilisation de la contribution des bénéficiaires²⁹. L'objectif visé est d'extraire du programme global de cinq (5) ans, un programme annuel exécutoire et de le budgétiser. Dans cet exercice, il convient d'avoir aussi les priorités de l'Etat et des autres acteurs intervenant sur le territoire de la Commune afin d'avoir une vision d'ensemble de la dynamique du développement local et d'assurer au mieux l'animation territoriale. Une fiche d'inscription au budget d'investissement est mise au point et tenue à la disposition des services financiers pour l'élaboration du budget d'investissement. Par ailleurs, une fiche projet est élaborée pour chaque activité par les services techniques de la Commune et soumise à l'appréciation des commissions permanentes de mise en œuvre du PDL (Annexe n° 5.2.3 : Fiche Projet). La commission permanente des finances procède à la prise en compte des résultats du « forum des bailleurs ou des PTF » pour la finalisation des fiches de projet et élaborer les conventions de financement à soumettre à la signature du Maire et du PTF lors d'une cérémonie organisée par la Commune. La réalité du Plan Communal de Développement se dessine ainsi au regard d'abord de son exécution et son suivi (A), ensuite au regard de son financement, enfin au regard de son interaction dans les budgets locaux et de son actualisation (B).

A. L'action communale dans l'exécution et suivi du PCD

Il est évident que le Plan Communal de Développement est élaboré suivant une démarche participative dont l'objectif visé est le développement social intégral de toute la collectivité en vue de la réduction de la pauvreté à la base. Ce document s'inscrit dans la logique de la Stratégie pour la croissance et l'emploi (DSCE), politique chère au gouvernement camerounais et qui est en vigueur depuis 2010. Pour une efficacité, l'exécution (1) de ce document est toujours accompagnée d'un comité de pilotage (COFIL) chargé du suivi de sa réalisation (2).

1. L'action communale dans l'exécution du PCD

Le PCD étant élaboré pour une période de 5ans, il appartiendra aux élus d'élaborer chaque année, un plan annuel d'action. Ce plan tiendra compte de ressources disponibles prévues au budget de l'année concernée. Elle comporte six (6) étapes que sont³⁰ : La mise en place du dispositif organisationnel, la programmation annuelle et budgétisation, la mobilisation des ressources, la mise en œuvre du programme annuel, le suivi et l'évaluation et la reprogrammation.

Sur la base du cadre budgétaire à moyen terme et dans les limites qu'il fixe, l'organe exécutif de la Collectivité Territoriale établit le cadre de dépense à moyen terme (CDMT) ; décomposant, sur une période minimale de trois (03) ans, les grandes catégories de dépenses publiques locales³¹. Le cadre de dépense mentionné ici est établi en tenant compte du plan de développement de la Collectivité Territoriale concernée, préalablement adopté par l'organe délibérant³². Ces documents de cadrage à moyen terme sont rendu publics par tous moyens. En effet, chaque année, avant le 1^{er} août, l'organe Exécutif de la collectivité Territoriale transmet à l'organe délibérant les documents de cadrage à moyen terme accompagnés d'un rapport sur la situation économique régionale ou locale et le niveau d'exécution du budget de l'exercice en cours³³.

L'étape de la mise en place du dispositif organisationnel permet d'assurer la bonne gestion du PCD qui consiste à : organiser la mise en œuvre du PCD ; identifier les responsables pour le suivi de la mise en œuvre du PCD (objectifs, résultats, environnement général des projets) ; mettre en œuvre les actions du Plan Annuel d'Investissement (PAI) avec l'appui des CVD. L'étape de la programmation annuelle

²⁸ Plan Annuel d'Investissement.

²⁹ Contributions en espèces et en nature.

³⁰ *Guide d'élaboration et de mise en œuvre des PCD, op. cit., p. 52.*

³¹ Cf. Art. 373 al. 2 du CG-CTD.

³² Art. 373 al. 2 du CG-CTD.

³³ Art. 374 al. 1 du CG-CTD.

et budgétisation. Elle consiste à réfléchir sur la manière de mettre en œuvre les activités du PCD. Pour programmer il faut se poser les questions suivantes : Qui fait quoi ? Pourquoi ? Comment ? Où ? Quand ? Avec quoi ? Avec qui ? Le Conseil Municipal doit élaborer chaque année un programme d'exécution du PCD dénommé Plan Annuel d'Investissement (PAI). La mobilisation des ressources incombe aux villages et secteurs, au Conseil Municipal et aux autres acteurs de la Commune. Elle est assurée par le Conseil Municipal sous la coordination du Maire. On distingue trois types de ressources : les ressources humaines, les ressources matérielles et les ressources financières. Le PCD, dans sa partie mise en œuvre doit proposer un mécanisme de mobilisation de ces ressources, c'est-à-dire un dispositif qui montre comment mobiliser toutes les compétences disponibles au niveau de la Commune ? Comment mobiliser les ressources internes nécessaires au lancement des travaux ? Comment évaluer les ressources budgétaires mobilisables pour les investissements ? Comment identifier les différents partenaires qui peuvent financer le programme d'investissement de la Commune ? Comment organiser des rencontres (fora) avec les partenaires techniques et financiers pour le financement du plan communal ? Comment négocier les modalités de financement auprès des fonds d'appui aux collectivités territoriales et des autres partenaires financiers ? L'étape de la mise en œuvre du programme annuel. Dans la mise en œuvre du programme annuel, il faut distinguer deux éléments : (i) les projets dont l'exécution est confiée à des prestataires, (ii) les projets exécutés par la Commune elle-même avec l'appui des CVD. La responsabilité de l'exécution est assurée par le Conseil Municipal. Le suivi doit permettre à tous les acteurs (villages, Communes) de s'assurer de la bonne marche des activités. L'évaluation permet d'apprécier ce qui est fait de façon périodique. L'étape de la reprogrammation. Elle consiste à élaborer le programme de l'année en cours à partir du programme de l'année passée. Dans cette étape sont prises en compte les conclusions et recommandations issues du suivi et de l'évaluation.

2- Du suivi à l'évaluation du PCD

Le suivi évaluation du plan communal est un aspect essentiel du développement communal. Il permet d'une part de mesurer le taux de réalisation des actions prévues, d'apprécier le niveau d'engagement des responsables d'activités dans leurs tâches et d'autre part d'apprécier le niveau d'atteinte des résultats, les changements produits au niveau des personnes, des structures et de la Commune. Enfin, il rend possible l'appréciation de l'impact des projets réalisés en matière de réduction de la pauvreté et de maîtrise des mécanismes socio-économiques, culturels et politiques qui favorisent la pauvreté. Pour arriver à cela, la Commune doit assurer la maîtrise d'ouvrage du suivi évaluation du développement communal. Le Budget de la Collectivité Territoriale adopté et approuvé doit être conforme à la première année du cadrage à moyen terme, tel qu'arrêté à l'occasion du débat d'orientation budgétaire³⁴.

Au total, quelle que soit la forme de suivi évaluation utilisée, elle doit permettre au Conseil Municipal ou à l'exécutif de prendre à temps les mesures idoines pour corriger ou ajuster les actions, les stratégies, les projets. Une autre fonction du suivi dans le cadre du développement communal est de permettre aux conseillers municipaux de suivre l'adéquation entre le PCD et le budget communal. Il appartient à la Commune de dégager les ressources financières nécessaires au suivi.

Le suivi est un processus continu pendant la mise en œuvre des projets du plan, alors que l'évaluation est menée ponctuellement. Il doit permettre aux parties prenantes des projets, à tous les niveaux³⁵ ; de s'assurer de la bonne marche des activités et de rectifier, le cas échéant, certaines situations susceptibles de compromettre l'obtention des résultats escomptés et l'achèvement des objectifs visés. Le suivi est permanent et porte sur les activités, les résultats et la gestion des ressources. Il donne lieu à des rapports mensuels ou trimestriels, selon les cas. Afin de suivre et d'évaluer la mise en œuvre effective du PCD, le Maire : met en place un dispositif de suivi des projets et programmes, assure périodiquement le suivi de la réalisation des projets, il élabore un bilan annuel et, procède à l'évaluation à mi-parcours et à l'évaluation finale. On distingue plusieurs types d'évaluations qui se

³⁴ Art. 374 al. 3 du CG-CTD.

³⁵ District, Commune, intercommunalité, Région, Etat, autres acteurs.

déclinent comme suit : L'évaluation formative : C'est la plus importante et elle est réalisée tout au long de l'exécution du projet, c'est une évaluation permanente. Elle permet de vérifier que le projet se déroule conformément aux objectifs et favorise son adaptation en cours de réalisation. Elle peut ainsi permettre de modifier le projet en cours d'exécution sans attendre que celui-ci soit terminé. C'est une évaluation interne mais qui peut faire intervenir des personnes ressources externes. L'évaluation à mi-parcours : C'est une variante entre l'évaluation formative et l'évaluation sommative. Elle formalise les résultats de l'évaluation formative. Elle est généralement externe, mais peut se faire avec les acteurs internes. L'évaluation sommative : Réalisée enfin de projet, elle permet de vérifier si celui-ci s'est déroulé conformément à ce qui était prévu. Elle permet de modifier et d'enrichir la reproduction de projets identiques en tenant compte des problèmes et des réussites rencontrées.

L'importance du suivi évaluation nécessite pour sa mise en œuvre un personnel compétent. D'où la nécessité de former au sein de l'institution communale des personnes ayant le profil requis³⁶. Les membres du comité de suivi, des agents des services techniques déconcentrés, de la tutelle et de la société civile devraient également bénéficier d'une telle formation. L'objectif de cette formation multi acteurs est de faire en sorte que tous parlent le même langage en matière de suivi du développement communal. La formation en matière de suivi devrait comporter les deux aspects suivants : Un suivi des réalisations et un suivi axé sur les résultats et les changements.

Au terme de la formation sur le suivi évaluation les participants devraient être capables d'Apprécier l'utilité du suivi évaluation, de connaître leur rôle en la matière, de tirer les leçons de leur système de suivi antérieur et y apporter les améliorations nécessaires, de définir la situation de départ des différents domaines devant faire l'objet du suivi ; de formuler des objectifs, des résultats, des activités et des indicateurs pour construire un cadre logique de planification, de mettre en place un système de collecte et de traitement et de diffusion des informations, de capitaliser les données du suivi et enfin d'apprécier l'impact des réalisations en matière de réduction de la pauvreté sur les différents groupes cibles.

La formation sur le suivi évaluation permet de rendre la Commune capable d'assurer l'élaboration du PCD et du suivi des activités et des résultats et de veiller à la qualité de l'élaboration du PCD et des réalisations.

Les personnes chargées du suivi devront travailler en étroite collaboration avec les commissions statutaires de la Commune essentiellement pour la collecte des informations et leur restitution après traitement. Au-delà des considérations qui précèdent, l'exécutif communal, le Conseil Municipal et la tutelle, et les citoyens, sur la base du système de suivi mis en place, seront informés de l'état d'avancement de la mise en œuvre du PDC et pourront en apprécier les impacts. Ce dernier aspect revient à apprécier le niveau de réalisation et les changements par rapport à la situation de départ

Quel que soit le type d'évaluation, il doit se fonder sur une approche participative et responsable des acteurs en présence, notamment le Conseil Communal. L'évaluation des PAI est annuelle alors que celle du plan est bi-annuelle. Le plan et les PAI peuvent faire l'objet des trois types d'évaluation. Les principales activités du suivi-évaluation participatif sont : suivre les activités des projets et actions mis en œuvre par la Commune, les districts et les autres acteurs ; suivre les activités des projets mis en œuvre par des prestataires ; auto-évaluer le programme annuel³⁷; élaborer des rapports de suivi ; élaborer des rapports d'évaluation ; élaborer les bilans trimestriels et annuels.

B. Du financement à l'ancrage du PCD dans le budget communal

La mise en œuvre intervient après la validation du Plan par l'exécutif communal. Elle doit impliquer toutes les parties prenantes dont les populations bénéficiaires des actions. Pour faciliter le travail, la Commune doit mettre en place un dispositif de financement. En effet, la mise en œuvre du Plan communal de développement nécessite des ressources humaines, matérielles et financières qu'il faut évaluer et les mobiliser. Dans ce cadre, la collectivité locale doit développer une stratégie appropriée

³⁶ Par exemple le secrétaire général.

³⁷ Il s'agit des résultats; la gestion et l'impact.

pour la mobilisation des ressources. La mobilisation des ressources vise les objectifs suivants : Acquérir les ressources nécessaires pour réaliser toutes les activités prévues au plan opérationnel ; établir des relations durables avec les partenaires techniques et financiers et obtenir des financements auprès d'eux. Au total, La particularité de la réalisation du Plan Communal de Développement est déterminante dans la performance du système de son financement d'abord (1), ensuite et enfin dans son actualisation (2).

1. Le financement de la mise en œuvre du PCD : les sources du financement

Pour réaliser les objectifs de la mobilisation des ressources pour le financement du PCD, les étapes suivantes sont nécessaires : Elaboration du budget et du plan de financement ; mise en place d'une stratégie de mobilisation des ressources et renforcement des capacités des Communes et autres acteurs à la mobilisation des ressources et la recherche de financement.

Sur la base du plan de 05 ans, le facilitateur accompagne la Collectivité locale à l'élaboration d'un budget et d'un plan de financement. Les informations sur le coût des activités peuvent être obtenues auprès des partenaires des projets et programmes. Le plan de financement indiquera les partenaires et le montant des contributions. La stratégie de mobilisation des ressources repose sur les aspects suivants : l'estimation et la projection des ressources nécessaires, la promotion des actions envisagées auprès des partenariats et le développement des partenariats durables³⁸.

En clair, les capacités du personnel communal en charge de la mobilisation des ressources doivent être renforcées pour lui permettre de bien préparer les documents de projet et négocier des financements auprès des partenaires. La programmation du PCD doit concerner non seulement les activités, mais aussi la mobilisation des recettes. Le PCD est financé par les budgets propres annuels de la Commune ; les apports de l'Etat notamment la dotation générale de la Décentralisation ; les financements apportés par les partenaires publics ou privés internes ou internationaux.

Il s'agira d'élaborer une fiche de budgétisation à soumettre à la commission des finances et budget. Cette fiche doit ressortir la planification des ressources par différentes sources de financement : Les ressources propres d'investissement (prélèvements pour investissement, épargne nette, la contribution de la diaspora) ; Les contributions de l'Etat (dotations d'équipement) et les transferts de ressources pour l'investissement; les contributions des dotations sectorielles ou des projets et programmes en cours dans la Commune; la coopération décentralisée si la Commune est en partenariat avec des Communes étrangères ou des ONG des Pays amis³⁹. Il s'agit de faire ainsi du budget un outil de développement. La commission des finances doit soumettre à la session budgétaire les dispositions pour l'amélioration du recouvrement des impôts et taxes pour l'atteinte des objectifs ainsi fixés. La situation des financements acquis et à rechercher est faite. L'exercice de programmation doit donner lieu à la concertation entre les partenaires, concertation au cours de laquelle seront évalués les changements et les propositions de réajustement à faire. A côté de son propre programme, la Commune doit disposer, autant que faire se peut, des programmes des autres acteurs afin de les suivre. Le financement du PCD doit toujours se faire en adéquation avec sa durée de vie.

2. De l'ancrage du PCD dans les budgets locaux à son actualisation

Premièrement il s'agit de démontrer comment le PCD interagit dans les budgets des Collectivités Territoriales Décentralisées. L'inscription du PCD dans le budget local se fait de la manière suivante : conformément à la chaîne PPBS⁴⁰ préconisée par le MINEPAT, il est élaboré un CDMT qui doit être exploité pour une période de trois ans. Il présente toutes les actions et projets à réaliser pendant cette période, avec les coûts correspondants. Il est adopté respectivement par le Conseil Municipal et Régional pour la Commune et la Région et approuvé par l'autorité de tutelle, c'est-à-dire le Préfet

³⁸ Séminaire conjoint MINFI-MINDDEVEL-MINEPAT sur la gestion financière et la reddition des comptes des CTD, septembre 2018, p. 14.

³⁹ Séminaire conjoint MINFI-MINDDEVEL-MINEPAT sur la gestion financière et la reddition des comptes des CTD, septembre 2018, p. 14.

⁴⁰ Planning programming budgeting systems.

territorialement compétent. Mais en début de chaque exercice budgétaire, il est élaboré, à partir du CDMT (cadre de développement à moyen terme) un document de programmation appelé Plan d'investissement Annuel. Le PIA, comme son nom l'indique, est une synthèse des activités et actions à mener au cours de l'année budgétaire. Il est assorti des ressources disponibles et attendues par la collectivité locale pour le financement des projets et des actions à réaliser. Le PIA est alors adopté par le Conseil Municipal pour la Commune et inséré dans le budget annuel de la Commune qui sera présenté au Préfet pour validation. Le budget ainsi adopté et validé avec son plan d'investissement annuel devient alors exécutoire dans la Commune⁴¹.

En second, il s'agit de la nécessité d'actualisation du PCD. Par ce processus qui implique les acteurs de développement, des populations aux autorités administratives et municipales, toute Collectivité Territoriale Décentralisée actualise son plan de développement qui définit les différentes orientations stratégiques qui sont, entre autres : l'amélioration de la performance de la Commune ; l'amélioration d'accès des populations aux services sociaux de base de qualité ; l'augmentation du revenu des producteurs / transformateurs / commerçants ; la promotion de l'emploi / auto emploi ; l'amélioration de la gestion des ressources naturelles de la Commune.

En effet, ce plan constitue, pour la collectivité, un outil guide de rayonnement de la Commune. Pour que ce rayonnement soit effectif, il faut passer à l'étape supérieure qui est l'actualisation du PCD. Cette dernière ne peut être possible que par l'engagement réel des différentes parties prenantes en l'occurrence l'Exécutif Communal, la Tutelle, la population bénéficiaire, l'Administration, les Services techniques, les ONG et Projets de développement, les élites, etc..⁴²

En clair, la présente étape suppose que les dispositifs de mise en œuvre et de suivi/évaluation ont été exécutés, et aussi que la stratégie de renouvellement du plan a commencé à être mise en œuvre. Ainsi, le déclenchement du processus d'actualisation est indispensable pour un meilleur suivi permanent et une évaluation à terme de ladite stratégie. La durée de vie du Plan communal de développement est de 5 ans. C'est dire que l'actualisation d'un PCD se fait donc sur la base de cinq années.

CONCLUSION

En conclusion, la contribution communale dans la réalisation du plan communal de développement est et demeure problématique dans nos Etats en général et au Cameroun en particulier. Arrivé au terme de cette analyse sur l'approche analytique du Plan Communal de Développement au Cameroun, il convient de relever qu'un élément fort marque ce plan en rapport avec les pouvoirs financiers des Collectivités Territoriales Décentralisées. Il s'agit de la totale liberté des CTD dans la réalisation de ce document. Cette liberté d'action est arrêtée en collaboration avec les différents acteurs du processus de Décentralisation à savoir les Collectivités Territoriales Décentralisées elles-mêmes d'abord, ensuite les pouvoirs publics nationaux ; enfin les partenaires extérieurs, internes bilatéraux ou multilatéraux. Même si ces derniers paraissent prépondérants dans la conduite de tout le processus de réalisation du Plan Communal de Développement. Elles portent sur l'ensemble des opérations constituant la procédure de réalisation du document, le financement et l'approbation de ce plan. L'efficacité du Plan Communal de Développement dépendra cependant de la forte participation de la population de ladite collectivité qui participe d'ailleurs à la légitimation de ce document⁴³. C'est une image de la planification locale participative. D'où l'urgence d'améliorer davantage la réalisation de ce document de planification budgétaire dans la phase de son actualisation en définissant des stratégies allant dans ce sens.

⁴¹ Séminaire conjoint MINFI-MINDDEVEL-MINEPAT sur la gestion financière et la reddition des comptes des CTD, *op. cit.*, p. 16.

⁴² Ceci se traduit par des multiples actions notamment la reprogrammation des prévisions d'investissements annuels, pour mieux cibler les activités ; l'élaboration des micros projets des actions retenues ; la mobilisation des ressources nécessaires pour la réalisation des actions.

⁴³ *Guide méthodologique d'élaboration du PCD, op. cit.*, p. 52.

Bibliographie

1. **ASSOCIATION CARRE GEO ET ENVIRONNEMENT**, Guide Pratique d'intégration des aspects liés aux changements climatiques dans la conception, la réalisation, la mise en œuvre et le suivi des plans de développement communaux au Cameroun, décembre 2013 ;
2. **BAGUENARD Jacques**, *La Décentralisation*, PUF, Paris, collection Que sais-je ?, 2006, 127 p.
3. **BEAUD Michel**, *L'art de la thèse*, Paris, Edition la découverte, Coll. Guide-Repère, 2006, 201 p.
4. **GONOD Pascal, MELLARAY Fabrice, YOLKA Philippe**, (Dir), *Traité du Droit Administratif*, Tome 1, Dalloz, 2011, 841p.
5. **Guide d'élaboration et de mise en œuvre des Plan Communaux de Développement**, 84 p ;
6. **KOUMEGNE NOUBISSI Hilaire**, *Décentralisation et centralisation au Cameroun : la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales*, Paris, L'Harmattan, 2013, 495 p.
7. **LEGONOU François**, *Projet Dougore 2011 sur la Décentralisation au Togo*, : élaboration d'un Plan Communal de Développement, COPED ;
8. Manuel du praticien des appuis au processus d'élaboration des PDL et PDC, Banque Mondiale, PNDP ;
9. **ONDOUA Alain**, (Dir.), *la constitution camerounaise du 18 janvier 1996 : bilan et perspectives*, Paris, Africaine d'Édition, novembre 2007, 268 p.
10. Loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code Général des Collectivités Territoriales Décentralisées ;
11. Loi n°96/06 du 18 janvier 1996, portant révision de la Constitution du 02 juin 1992 ;
12. Outils de suivi de l'exercice des compétences communales, MINATD, Avril 2016, 94 p.
13. Séminaires Régionaux de formation et de renforcement des capacités des acteurs locaux de la Décentralisation, du 11 mai au 09 juin 2016 (Bertoua, Buea, Douala, Maroua, Yaoundé), 208 p.