

G. W I N T E R
ECONOMISTE-STATISTICIEN DE L'ORSTOM

C.I.D.E.P. JANVIER 1968

NOTE SUR LA PLANIFICATION DU DEVELOPPEMENT AU CAMEROUN

La planification camerounaise est conçue comme symbole de l'unité nationale, comme cadre de réflexion à long terme sur les perspectives de développement, comme moyen de concentration des disponibilités nationales sur quelques objectifs jugés essentiels, comme instrument de promotion, de coordination, de contrôle de la croissance équilibrée des secteurs et des régions.

Le Ministre du Plan et du Développement, déchargé en mai 1967 d'un certain nombre de tâches de gestion économique, a donc désormais la responsabilité spécifique, sous la haute autorité du Président de la République Fédérale, de concevoir, de mettre en oeuvre et de contrôler le développement économique et social du pays dans le cadre des plans à long et à moyen termes.

+

+

+

Les fonctions de ce Ministère, caractéristiques de toute planification, sont les suivantes :

- a) - Etudes et réflexion sur les perspectives de développement à long terme.
- b) - Analyse minutieuse des possibilités de croissance dans les différents secteurs d'activité économique, sociale et culturelle, tenant le plus grand compte des ressources et des moyens d'action disponibles, intérieurs et extérieurs.
- c) - Elaboration ou étude des programmes et des projets d'investissements et analyse de leurs incidences sur le reste de l'économie.
 - ^{Evaluation} ~~Elaboration~~ des besoins et de leur caractère d'urgence.
- d) - Mise en présence des principales forces politiques et économiques de la Nation pour que, par leur dialogue et leur confrontation, soient définies les priorités et effectués les arbitrages.
- e) - Sélection et synthèse des programmes et des projets de façon à assurer leur cohérence et à respecter les équilibres fondamentaux : équilibre Ressources - Emplois, équilibre de la Main d'oeuvre, équilibre financier, équilibre régional.

Cette synthèse cohérente, équilibrée, réaliste des ressources disponibles et des besoins prioritaires constitue véritablement le Plan.

4042 ex 1
B

1 DEC. 1983
O. R. S. I. C. M. Fonds Documentaire
N° : 4042 ex 1
Cote : B

f) - Mise en oeuvre, contrôle et éventuellement réorientation de la politique de développement inscrite dans le Plan, compte tenu des moyens d'action disponibles : information, animation, contrôle des crédits extérieurs, participation à l'élaboration du budget d'investissement, agrément au Code des Investissements, concertation du secteur privé etc...

+

+ +

Force est de constater qu'à l'heure actuelle aucune de ces tâches essentielles n'est effectuée de façon satisfaisante ; certaines d'entre elles même sont pratiquement délaissées.

1/- Depuis le vote du 2ème Plan de développement économique et social, dont les perspectives à long terme paraissent d'ailleurs d'autant plus imprécises qu'elles ne s'appuient pas sur des études sérieuses des possibilités de croissance, aucune étude ou réflexion à long terme n'est poursuivie. Au train où vont les choses aucune étude ou enquête nouvelle ne sera disponible pour l'élaboration du 3ème Plan et il n'est même pas évident que les études et enquêtes effectuées pour le 2ème Plan auront été analysées dans le détail et à fortiori actualisées.

Un programme d'enquêtes statistiques et d'études économiques doit s'élaborer au moins 3 ans avant le démarrage du Plan et les crédits nécessaires doivent être dégagés simultanément.

2/- Le Cameroun manque d'études sérieuses sur ses potentialités à long terme dans le secteur industriel. L'étude de la SEDES "Développement industriel au Cameroun" (1964-1965) bornait pratiquement son horizon à l'année 1970. De surcroît le manque de recherches, d'études techniques et économiques précises concernant des projets d'implantation de nouvelles unités de production fait craindre d'ici à deux ou trois ans un ralentissement du développement industriel et le découragement de certaines propositions de financement extérieur. Même si l'analyse précise des potentialités à long terme et les études techniques et économiques des projets étaient menées à bien il manquerait encore une vigoureuse politique de promotion industrielle qui rechercherait et attirerait les investisseurs privés et faciliterait leur installation.

3/- Les grands projets de développement agricole (palmier, thé, riz, etc...) sont sérieusement étudiés mais par un organisme, le CIDEP, dont ce n'est pas la vocation. Mais par qui sont étudiés les programmes d'équipement publics, par qui les projets industriels privés ? Deux ou trois techniciens de haut niveau à l'Aménagement du Territoire ou à la Direction du Plan ne peuvent y suffire surtout s'ils ont en plus de lourdes tâches d'administration et de représentation extérieures et si les contacts avec les Ministères techniques ne sont pas systématiquement organisés.

4/- L'incidence des grands projets sur le reste de l'économie et sur les équilibres fondamentaux n'est jamais étudiée faute d'une véritable cellule de synthèse, faute de l'outil technique et statistique nécessaire (le tableau d'échanges interindustriels), faute de la coordination systématique ou au moins de l'information réciproque des différents responsables du Ministère du Plan et du Développement.

5/- Que ce soit pour informer ou être informé, pour mener à bien des études techniques, pour orienter, pour décider, pour animer ou pour contrôler, le Ministère du Plan et du Développement doit être un lieu de rencontre et de travail en commun des responsables économiques et techniques du pays. Or les exemples abondent d'un manque grave de liaisons systématiques avec l'extérieur : depuis 18 mois seule la Commission de Planification N° 6 (Industries, Energie, Mines et Artisanat) s'est réunie (une seule fois), de nombreux responsables régionaux de l'Administration Territoriale n'ont jamais lu le Plan ni vu un responsable du Ministère du Plan et du Développement, aucun calendrier de séances régulières de travail, ou au moins d'information réciproque avec les Services Techniques (Statistique, Enseignement, Santé, Travaux Publics, Développement Rural, etc...) n'est envisagé. Il est vrai que certains de ces Services ne fonctionnent pas aussi efficacement que le Ministère du Plan serait en droit de s'y attendre ; mais plutôt que de pallier certaines carences en se substituant parfois à ces services le rôle du Ministère du Plan ne serait-il pas de mettre en oeuvre les réformes nécessaires ?

6/- Aucune procédure de révision des objectifs du Plan n'est encore prévue alors que certains d'entre eux, après 18 mois seulement d'exécution, apparaissent soit dépassés, soit irréalisables. Les indicateurs essentiels de l'exécution du Plan qui n'ont d'ailleurs pas fait encore l'objet de choix précis et cohérents, sont difficiles et longs à repérer, faute de la mise en place d'un circuit d'informations statistiques efficace.

7/- L'élaboration d'un Plan, celle du 3ème Plan en particulier, dans un pays aussi diversifié que le Cameroun nécessite environ 3 ans :

- 18 mois de travaux préparatoires à l'échelon central (programmes d'études et enquêtes, détermination et mise en place des structures, des procédures, du contenu et de l'enchaînement des différentes phases de l'élaboration proprement dite, compte-tenu de l'expérience soigneusement analysée des Plans précédents), étude de la situation économique d'ensemble et propositions des choix essentiels.

- 18 mois d'élaboration proprement dite.

Actuellement, l'étude de ce calendrier de travail n'est même pas envisagée. C'est à peine si le CIDEF a amorcé une étude méthodologique du processus d'élaboration du 2ème Plan pour en dégager les aspects positifs, les aspects négatifs et les améliorations à y apporter.

8/- La régionalisation du Plan, caractéristique essentielle et heureuse de la planification camerounaise, ne s'est traduite par aucune mesure concrète lors de l'exécution.

9/- L'animation du milieu rural, l'aménagement du territoire sont encore à la recherche de leurs méthodes et d'une politique précise.

10/- Les cadres moyens de la planification régionale qui sont les agents régionaux de développement, dont certains ont été très valablement formés et qui pourraient rendre d'éminents services en assurant la liaison entre les forces productrices de base et les autorités régionales et nationales, sont sans statut clairement défini, sans encadrement, sans moyens, laissés à leur propre initiative.

Le dialogue entre le Ministre du Plan et les Chefs de Division Economique et du Plan des Inspections Fédérales d'Administration est quasiment inexistant.

Le danger est grand que les Régions se sentent de moins en moins concernées par le Plan et que les espoirs soulevés par l'élaboration démocratique du 2ème Plan n'entraîne pour l'exécution de celui-ci et l'élaboration du 3ème Plan, une désaffection croissante des élites locales vis-à-vis de la planification.

+

+ +

Le diagnostic qui précède est sombre mais les causes en peuvent être facilement circonscrites et il semble qu'un certain nombre de mesures concrètes et d'application aisée apporteront une amélioration substantielle à la planification camerounaise qui souffre davantage de l'absence d'une conception d'ensemble cohérente et d'une impulsion vigoureuse que d'un manque d'hommes, de moyens ou de structures.

Certaines de ces causes sont extérieures au Ministère du Plan, d'autres lui sont intérieures - C'est sur ces causes internes qu'une action immédiate semble possible.

Causes extérieures

- L'élaboration du 2ème Plan fut une oeuvre importante et complexe - Elle a mobilisé beaucoup d'énergies dans tout le pays, elle a exigé des enquêtes, des études, des travaux, des discussions, des arbitrages, des synthèses, bref, une somme d'efforts nouveaux dont il ne faut sous-estimer ni l'importance ni la valeur, il était inévitable qu'après le vote du 2ème Plan, une certaine retombée des énergies se fasse jour d'autant plus qu'une partie des assistants techniques ou experts qui ont aidé à cette élaboration ont quitté le Cameroun et que le pays n'avait pas encore l'expérience de la mise en oeuvre d'un développement planifié.

- Au fur et à mesure qu'il progresse, le développement économique suscite de nouvelles valeurs, de nouvelles conceptions et de nouvelles structures économiques ; les institutions et les procédures qui s'avéraient satisfaisantes quelques années auparavant pour orienter le développement économique deviennent périmées et peuvent freiner le progrès économique. Elles doivent alors être adaptées ou modifiées en fonction de la nouvelle situation pour permettre de résoudre plus aisément les nouveaux problèmes et répondre aux exigences du développement.

- La planification générale du développement économique et les tâches complexes qu'elle implique ne peuvent incomber à un seul organisme central - le processus et les procédures de planification, de par leur nature même, relèvent de tous ceux qui sont chargés de la production et de la distribution et de tous les responsables de l'Etat. Le développement planifié suppose donc une coordination des structures de la planification et des administrations du pays, tant à l'échelon central qu'aux échelons régionaux. En particulier, ces structures devraient être conçues pour instaurer un double courant d'informations et de directives entre le sommet et la base et pour prolonger et éclairer l'action du gouvernement dans toutes les cellules socio-économiques du pays.

Cette articulation des structures gouvernementales au processus de planification, et cette circulation permanente de l'information ne sont pas, tant s'en faut, inscrites dans les faits. En effet, l'information statistique de base est défectueuse : les chiffres sont soit inexistantes, soit trop tardifs, soit criticables (statistiques du Commerce Extérieur), soit non diffusés - Cela soulève d'ailleurs le grave problème du rôle et de la place de la Statistique dans les structures camerounaises.

Causes internes et solutions

Les principales raisons internes du manque d'efficacité du Ministère du Plan et du Développement sont probablement les suivantes :

- Défaut de répartition fonctionnelle et précise des tâches et des responsabilités entre les services.
- Défaut de coordination entre les services.
- Manque d'une conception d'ensemble de la planification et d'un programme de travail précis.
- Défaut de liaisons systématiques avec l'extérieur (Services Techniques Centraux, Régions, Secteur privé).
- Manque de cadres techniques de haut niveau (économistes, spécialistes de l'industrie, ingénieur de travaux publics) et mauvaise ventilation des assistants techniques.

Les mesures suivantes accroîtraient rapidement l'efficacité du Ministère :

1/- Réorganisation des services et redéfinition précise de leurs tâches ; compte tenu des fonctions fondamentales de toute planification.

- Etudes de développement et synthèse : la cellule chargée des études et des synthèses aurait plus précisément pour tâches :

- 1/- de susciter, de contrôler et d'analyser l'ensemble des études sur le développement à moyen et à long terme du pays ;
- 2/- de définir les perspectives à long terme de ce développement et de mettre en évidence les grands problèmes qu'il soulève ;
- 3/- d'assurer en permanence la synthèse des informations, des mesures, des projets pour s'assurer que les équilibres économiques fondamentaux sont respectés.

Cette cellule comprendrait donc au moins les spécialistes de chaque équilibre.

Cette équipe de très haut niveau ferait la synthèse des travaux de tous les autres services sans jamais se substituer à ceux-ci. La création d'une telle cellule non hiérarchisée pose le problème du statut des cadres camerounais de haut niveau qui la composerait ; en effet, ce statut ne pouvant reposer sur une structure hiérarchique devra donc être lié à la fonction.

- Orientation, promotion, contrôle des Investissements privés.
Cette cellule en relation constante et étroite avec les représentants du secteur privé, serait chargée d'étudier dans le détail tous les projets d'investissements, de définir la politique d'industrialisation, de promouvoir cette industrialisation et de contrôler la mise en oeuvre des projets.

- Etudes, orientation, contrôle des Investissements publics.
Cette cellule qui pourrait d'ailleurs être étroitement rattachée à la précédente, serait chargée d'orienter et de contrôler les programmes d'investissements publics et d'analyser leur incidence sur le développement général du pays. Elle travaillerait en étroite coopération avec les services techniques gouvernementaux (Travaux Publics, Transports et Télécommunications, Enseignement, Santé, etc...) et en liaison avec les organismes extérieurs ou intérieurs de financement.

Cette cellule pourrait également être responsable de l'Aménagement du Territoire ou bien y serait étroitement articulée.

- Mise en oeuvre et Animation du Développement rural : Cette cellule serait chargée d'étudier et de mettre en oeuvre les grands programmes de développement rural, d'encadrer et d'animer le monde rural.

- L'aménagement du Territoire, dont il faudrait définir très précisément les fonctions, étudierait et contrôlerait au point de vue de leur implantation et de leur environnement toutes les mesures et les projets relevant des organismes précédents. Il pourrait être spécialement chargé de la planification régionale.

Il semble également opportun de créer une cellule spécialement chargée de la gestion de l'aide extérieure.

+

+ +

Après la définition précise des responsabilités de ces cellules fonctionnelles de base, il faudrait régler leur articulation et définir un certain nombre de procédures :

1/- Coordination systématique des différents services par transmission automatique des documents et réunions périodiques et fréquentes des responsables de services. Ceux-ci de leur côté doivent assurer la coordination des travaux de leurs différents services. Cette coordination serait énormément facilitée par le regroupement géographique des différents services du Ministère. (Actuellement, les services semblent s'ignorer et n'ont pas le sentiment d'appartenir à un même département ministériel).

2/- Elaboration d'un programme de Travail précis, après une réflexion commune sur la conception d'ensemble de la planification camerounaise, en vue du contrôle de l'exécution du 2ème Plan et de l'élaboration du 3ème Plan.

3/- Organisation systématique des contacts avec l'extérieur. (Services gouvernementaux centraux, régions, secteur privé) soit dans le cadre de réunions périodiques spécifiques, soit dans le cadre des commissions de Planification.

4/- Elaboration d'une politique de planification régionale, basée sur une liaison étroite avec les Chefs de Division Economique et du Plan des Inspections Fédérales d'Administration et avec les agents Régionaux de développement. En effet, des organismes de planification subordonnés aux organismes centraux, doivent être mis en place par région - Une étude sérieuse de ce problème devrait donc être entreprise.

CONCLUSION : Il semble donc que l'organisation actuelle du Ministère du Plan et du Développement n'est pas adaptée aux tâches essentielles incombant à une telle administration. Les structures en place ne permettent pas d'assurer le contrôle de l'exécution du plan en cours et une préparation rationnelle du prochain.

+

+ +