

REUNION DES GEOGRAPHES DE L'ORSTOM A YAOUNDE : MARS 1969

Le point de vue des économistes sur la régionalisation

- A) La région dans l'analyse économique
- B) Aspect régional de la planification au Cameroun

Intervention de G. WINTER sur le point B.

ASPECT REGIONAL DE LA PLANIFICATION AU CAMEROUN

Compte-tenu de l'analyse précédente (point A), des motivations et contraintes de la politique générale du Cameroun, des enseignements retirés de l'élaboration et du début d'exécution du 2ème Plan Camerounais (1966-1971), une nouvelle démarche va être tentée pour l'élaboration du 3ème Plan (1971-1976), en particulier pour l'approche régionale.

Le principe directeur de cette nouvelle démarche consistera à bien préciser l'apport spécifique et irremplaçable de chacune des parties concernées par l'élaboration puis l'exécution du Plan (Secteurs, Régions, Aménagement du Territoire, les équilibres économiques fondamentaux). Il s'agira donc d'une planification où chaque type d'acteurs apportera progressivement les dynamismes et contraintes qui lui sont propres plutôt qu'une planification où chaque partie confronte son propre Plan à ceux des autres. Dans une telle confrontation la Région a toujours le dessous.

- 1 DEC. 1963

O. R. S. T. O. M. Fonds Documentaire

N° : 4045 ex 1

Cote B

4045 ex 1

B

I. LES RAISONS QUI MILITENT EN FAVEUR DE LA REGIONALISATION
DU PLAN AU CAMEROUN

- 1) Affirmer, symboliser, renforcer l'unité nationale : le Plan est considéré avant tout comme un instrument privilégié de l'unité nationale, comme une oeuvre collective où chacun doit prendre conscience de cette unité. Dans un Etat Fédéral, jeune, très varié tant du point de vue géographique que du point de vue ethnique, il est naturel que cet aspect politique revête un caractère essentiel.
- 2) Permettre aux populations d'exprimer leurs aspirations : la planification est en effet une des rares possibilités de consultation directe des populations.
- 3) Réduire les écarts qui existent entre le développement économique des diverses régions administratives. L'écart entre les revenus moyens par habitant de ces régions est de 1 à 6 environ. On vise à réduire ces écarts par une orientation préférentielle des équipements publics et si possible de certains investissements productifs lorsque leur rentabilité n'en est pas trop affectée.
- 4) Apporter un minimum d'informations et de formation économiques aux cadres de base, leur faire admettre les notions de priorité et d'articulation des diverses actions dans le temps et dans l'espace (programmation).
- 5) Accroître l'efficacité de la planification :
 - en tenant compte explicitement des réalités concrètes et très diverses du territoire national.
 - en suscitant et utilisant les dynamismes de la base : un certain nombre de petits projets d'intérêt local,

essentiels pour le développement des régions, ne peuvent être élaborés, décidés, financés et correctement mis en oeuvre qu'à l'échelon régional ou départemental.

- en recueillant l'adhésion et en suscitant la participation de ceux qui finalement exécuteront le Plan.
- en collectant à la base les informations statistiques et économiques.

II. LES LIMITES DE LA REGIONALISATION

- 1) La centralisation des décisions à l'échelon le plus élevé, par des circuits de plus en plus courts.
- 2) Le poids, financier et économique, d'un certain nombre d'opérations de développement (complexe portuaire de Douala, Transcamerounais, axes routiers Nord-Sud et Ouest-Centre-Sud, programmes palmier, forêts, riz, thé, cacao, barrage de Mbakaou, aménagement du Logone, périmètres de colonisation autour de l'axe Yabassi - Bafang et dans l'arrondissement de Guider ...) et de politiques sectorielles (éducation par exemple). Ces "opération stratégiques" décidées, financées, mises en oeuvre à l'échelon national limitent sérieusement l'autonomie de décision et d'exécution des régions.
- 3) L'attraction de plus en plus vive de Douala et de son arrière-pays, de Yaoundé et de quelques autres villes comme Bafoussam. Les activités économiques se concentrent autour de pôles, zones et axes de développement peu nombreux. Certaines régions du territoire ne connaîtront par avant longtemps une organisation économique suffisamment différenciée pour leur assurer un minimum de cohérence et d'autonomie

ni pour que les investissements qui y seront réalisés aient des effets induits manifestes et durables.

- 4) Le manque de cadres formés à la planification dans les régions et de techniques que leur soient adaptées.

III. LA REGIONALISATION DU 2ème PLAN (1966-1971)

L'élaboration du 2ème Plan a été marquée par un vigoureux effort en faveur de la régionalisation. Cette régionalisation a été explicitement conçue comme :

1) l'occasion de mobiliser les forces vives du pays au service du développement et cela par l'information et la consultation des populations, par la sensibilisation des cadres administratifs aux problèmes du développement, par la participation des principaux responsables de la vie économique des régions à l'élaboration de la politique à moyen terme du pays.

2) La recherche d'un certain équilibre entre les régions. Ce souci de faire progresser les régions en retard devait se concilier avec le souci de la rentabilité des investissements : "Les moyens étant limités, leur point d'application doit être choisi en vue d'obtenir la rentabilité maximum compatible avec une progression raisonnable des différentes zones du territoire". (Orientation fondamentales).

De fait il y a eu un gros effort pour former, informer et faire participer les responsables régionaux aux travaux de planification. Un certain nombre de structures de consultation et de planification ont été mises en place : équipes mobiles d'animation rurale, comités d'action rurale au niveau des sous-préfectures, comités départementaux, conseils régionaux de développement qui se sont constitués en Commissions

Régionales de Planification (avec double navette entre Régions et Nation), Division Economique et du Plan auprès de l'Inspecteur Fédéral d'Administration de chacune des six régions etc... Le fonctionnement de ces structures a naturellement été très inégal selon les régions mais les Commissions Régionales ont effectivement joué le rôle qui leur était dévolu au cours de l'élaboration du Plan.

Cependant cet effort n'a pas eu tous les effets escomptés et cela pour les raisons suivantes :

- L'apport spécifique des Régions dans le processus de planification (connaissance des réalités concrètes, utilisation des dynamismes locaux et promotion des petits projets, recherche des effets induits des investissements nationaux, organisation de leur espace) n'a pas été mis en valeur. Les Régions ont été en fait conduites à faire une planification sectorielle (les Commissions Régionales étaient d'ailleurs subdivisées en trois sous-commissions sectorielles) qui s'est trouvée confrontée aux résultats de l'éclatement par régions des travaux des Commissions Nationales Sectorielles. Les arbitrages ont été très généralement faits en faveur de l'optique nationale.
- Les régions ont manqué de cadres formés aux méthodes de la planification. Le renfort d'experts étrangers a été trop intermittent. Au demeurant les techniques mises en oeuvre sont apparues trop complexes car trop ordonnées à une cohérence comptable globale.
- Rien de précis n'a été décidé quant aux responsabilités des régions dans l'exécution du Plan. Il s'est révélé pratiquement impossible d'élaborer des programmes d'action régionaux cohérents à partir de l'éclatement des programmes sectoriels du Plan national.

- La politique d'équilibre interrégional s'est révélée difficilement compatible avec les exigences de la croissance économique, encore que pour les équipements sociaux et l'infrastructure un sérieux effort d'harmonisation ait été décidé.

On peut comparer à titre indicatif le montant des investissements prévus pour le 2^o Plan dans le Littoral (région de Douala) avec le montant prévu pour l'ensemble des autres régions, en se limitant aux investissements susceptibles d'être régionalisés et en les calculant par habitant : les investissements prévus pour le Littoral sont 2,8 fois plus élevés que dans les autres régions ; si on se limite aux investissements productifs les prévisions pour le Littoral sont 4,1 fois plus élevées que pour le reste du pays ; par contre les investissements prévus dans les secteurs infrastructure, santé, enseignement sont en moyenne légèrement inférieurs dans le Littoral (0,96) à ceux des autres régions.

Porter remède lors de la préparation et de l'exécution du 3^{ème} Plan aux lacunes recensées ci-dessus est d'autant plus nécessaire que :

1) les responsables régionaux ont manifesté et manifestent encore un grand intérêt pour ces travaux mais connaissent ou risquent de connaître certaines désillusions.

2) des cadres moyens du développement, les agents régionaux du développement, solidement formés aux techniques d'analyse économique départementale et de préparation de projets d'intérêt local, sont progressivement mis en place dans tous les départements mais sont encore loin d'être utilisés au mieux de leurs réelles compétences.

IV. PERSPECTIVES POUR L'ELABORATION DU 3ème PLAN (1971 - 1976)

Avant de décrire la démarche qui sera suivie il est bon de préciser ce qui a déjà été dit plus haut :

1) La planification doit être conçue de telle sorte que les représentants de chacune des parties concernées (secteurs, régions, aménagement du territoire, les équilibres économiques et financiers fondamentaux) aient la responsabilité de ce pourquoi ils sont plus qualifiés que les autres.

2) Les représentants des Régions en raison de leur fonctions d'administration et d'exécution et de leur connaissance approfondie du milieu géographique et humain semblent particulièrement qualifiés pour :

- étudier les conditions concrètes (localisation, calendrier, organisation) et la réalisation des opérations décidées à l'échelon national et qui intéressent la région, de façon à en assurer la cohérence et à en dégager le maximum d'effets induits locaux.

- mettre en lumière les aspects concrets des problèmes fondamentaux du développement du pays.

- susciter la participation des populations
- délimiter les zones d'intervention prioritaires
- promouvoir des projets d'intérêt local
- collecter et transmettre les informations socio-économiques de base.

cf. R. JULIENNE : communication sur "la définition des régions dans l'Afrique intertropicale" (Centre de Développement de l'OCDE, Montpellier, septembre 67).

"A l'heure actuelle se lancer dans le développement régional harmonisé paraît bien un leurre et probablement un voeu pieux, dans la mesure où une région africaine ne dispose que d'une assise économique et humaine réduite et d'un éventail de potentialités peu ouvert".

" Par contre recourir à la régionalisation des projets chaque fois que la chose est possible, essayer de tracer avec les habitants un canevas et un calendrier des opérations envisagées, voire en assurer le contrôle sur place, tenir compte de la situation respective des différentes régions pour éventuellement modifier l'implantation d'un projet national lorsque le déplacement n'entraîne pas un manque à gagner trop considérable ..., voilà un genre de "régionalisation" peut-être peu ambitieux mais à coup sûr raisonnable".

L'élaboration du 3ème Plan se fera en trois phases :

- Une phase préparatoire (6 mois) :

- . Bilan de la situation par secteur, par région et global, perspectives à moyen et long termes.
- . Etude des cinq ou six problèmes fondamentaux du développement du pays et des solutions possibles, par des groupes de travail spécialisés.
- . Etude technique des "opérations stratégiques" du 3ème Plan.

- Une première phase de planification proprement dite (9 mois)

- . Choix des objectifs, des moyens, des opérations à retenir dans le 3° Plan.
- . Recherche des équilibres économique, financier, social et spatial.
- . Etude des conditions d'exécution des opérations stratégiques.

- Une deuxième phase de planification proprement dite (9 mois)

- . Elaboration définitive des programmes d'intervention.

Au cours de ces trois phases le rôle des Régions sera le suivant

- Phase préparatoire :

- . Consultation des principaux responsables régionaux sur les besoins de la région, sur les problèmes fondamentaux et sur les opérations stratégiques intéressant leur région.
- . Rassemblement et mise en forme simple et suggestive de la documentation socio-économique au niveau des départements. Centralisation aux niveaux régional et national.
- . Si possible mise en évidence des zones de même problématique et étude de ces futures zones d'intervention pour leurs représentants les plus qualifiés.
- . Recherche de projets d'intérêt local.

A la fin de cette phase préparatoire les choix gouvernementaux sur les grands problèmes nationaux et sur les opérations stratégiques devront être acquis.

- 1ère Phase :

- . Etude des conditions d'exécution et de l'environnement des opérations stratégiques intéressant la région.
- . Proposition d'objectifs régionaux
- . Propositions d'opérations d'intérêt local financées sur place, au moins partiellement.

Après l'étude des propositions régionales et la définition des objectifs sectoriels par les commissions nationales, les chefs des régions administratives assisteront la Commission de l'Aménagement du Territoire pour la recherche des cohérences interrégionales et l'équipe centrale de planification pour la préparation de la synthèse et des arbitrages.

- 2ème Phase

- Mise au point des programmes d'action régionaux et préparation de leur exécution, en particulier localisation et calendrier d'exécution des programmes sectoriels, interventions dans les zones d'action prioritaires, promotion des projets locaux. (Il n'y a pas eu d'essai de programmation régionale en première phase puisque les objectifs sectoriels n'étaient pas encore arrêtés).

o o

o

LE ROLE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

- Résumé de l'intervention de D. CHENOT, de l'Assistance Technique française.

L'Aménagement du Territoire n'en est qu'à ses débuts au Cameroun : avant d'agir il faut s'informer, réfléchir, dégager quelques principes directeurs d'aménagement.

On cherchera à cerner les grandes régions - problèmes afin de définir les solutions appropriées et à analyser l'impact régional des grandes opérations. Il faudra élaborer des plans d'aménagement national et régional avec des objectifs

sur 10 ou 15 ans pour le secteur rural (mise en évidence de la vocation agricole de chaque région et délimitation des principales zones productives de l'avenir ; politique en matière d'exploitation forestière, de reboisement et d'élevage), pour les transports, l'énergie et l'eau, l'armature urbaine, les zones industrielles.

Plutôt que de saupoudrer les infrastructures de façon uniforme on visera à se concentrer sur un petit nombre de thèmes et de pôles de développement.

A court terme on cherchera à dresser un bilan solide des situations actuelles, à faire le recensement des équipements (document du type des Dictionnaires de Villages) à donner une expression cartographique simple et pratique des données de base d'une région que l'on puisse diffuser largement comme instrument de travail des responsables.

o o

o

LE CONCOURS DEMANDE AUX GEOGRAPHES

La collaboration des géographes sera sollicitée sur les domaines suivants :

- Délimitation des zones de même problématique sur la base des conditions naturelles, des facteurs ethniques et démographiques, des facilités de communication avec le reste de la région et avec les centres urbains.
- Rassemblement de la documentation de base au niveau des départements sous forme simple et standardisée de façon à ce que ce travail puisse entrer dans les attributions normales des agents régionaux de développement.

- Participation aux groupes d'étude sur les zones d'intervention prioritaire (si ceux-ci sont finalement mis en place), aux travaux des commissions régionales à titre de consultants, à l'étude des problèmes posés par la réalisation des grandes opérations et par les migrations de population.
- Etude de l'armature urbaine.
- Cartographie (en particulier carte des densités de population par canton et carte des zones homogènes).