

[ HAPITRE III  
- - - - -

CARACTERISTIQUES GENERALES ET EVOLUTION DE LA PLANIFICATION

AU CAMEROUN

Dès son Indépendance l'Etat Camerounais a voulu, par la planification, donner un cadre à sa politique générale de développement et mobiliser les forces vives de la Nation en faveur de ce développement.

Le Cameroun élabore actuellement son 3<sup>o</sup> Plan Quinquennal qui doit débiter en Juillet 1971. Le premier Plan (1961-1965), établi avant la réunification, ne concernait que le Cameroun Oriental et a été loin d'atteindre les résultats escomptés. Le second Plan (Juillet 1966-Juin 1971) en est à sa 4<sup>ème</sup> année d'exécution et sa mise en oeuvre est beaucoup plus satisfaisante que celle du Plan précédent.

Naturellement la Planification Camerounaise a évolué dans son contenu, ses structures et ses méthodes mais il est possible d'en dégager les caractéristiques générales et de retracer les grandes lignes de son évolution. L'expérience du Cameroun en matière de planification est intéressante par la continuité de son inspiration et par son souci d'adaptation progressive aux réalités du pays.

I - ASPECT IDEOLOGIQUE ET POLITIQUE

Extrait de la Charte de l'Union Nationale Camerounaise

" Le plan national de développement est le cadre dans lequel s'exerce l'effort conscient et concerté de mobilisation de toutes les ressources intérieures et extérieures disponibles".

- La planification camerounaise vise avant tout à affirmer, symboliser, renforcer l'Unité Nationale. Le Plan est donc considéré d'abord comme une oeuvre collective où chacun doit prendre conscience de cette unité. Dans un Etat Fédéral, très varié tant du point de vue géographique et économique que du point de vue ethnique, il est naturel que cet aspect politique revête un caractère essentiel.

- Elle est démocratique en ce sens qu'elle repose sur une consultation de plus en plus large et sérieuse de toutes les couches de la population pour en déterminer les aspirations et les besoins.

.../

-2 DEC. 1983

O. R. S. I. O. M. Fonds Documentaire

N° : 4049 ex 4

Cote B

4049 ex 4

B

Ce caractère est d'autant plus <sup>important</sup> que les possibilités de consultation de la population, par le biais de structures intermédiaires, sont rares. La planification est également démocratique parce qu'elle cherche à associer chacun au processus du développement par la concertation pour la fixation des objectifs, par l'animation pour la mise en oeuvre et par la promotion des élites dans tous les milieux. Il est significatif à cet égard que ce soit le Ministère du Plan et du Développement le responsable de l'Animation.

- Elle veut accroître l'indépendance économique du pays d'une part en concentrant les moyens disponibles sur les secteurs et les zones présentant les meilleures chances de développement et en les mettant en oeuvre d'une façon cohérente et d'autre part en définissant le cadre d'intervention des apports extérieurs tant publics que privés.

- Son objectif final est l'amélioration du niveau de vie des populations et cette amélioration est entendue non pas seulement sous l'aspect quantitatif de l'accroissement du revenu par personne mais aussi sous l'aspect qualitatif de la promotion et de l'épanouissement de la personne humaine, et du développement équilibré des diverses régions du territoire. Il s'agit donc d'une planification globale au développement harmonisé et pas seulement d'une planification sectorielle de la croissance économique.

A ce titre la planification régionale, la planification de l'enseignement et depuis peu l'Aménagement du Territoire sont des composantes essentielles de la planification camerounaise.

Extraits de la Charte de l'U.N.C. " Le Développement social et culturel apparait comme une conséquence du développement économique. Il est la récompense des victoires remportées dans le domaine de l'industrialisation et de la production agricole"... "L'ambition de former <sup>dans</sup> le laps de temps le plus court possible, mais avec toutes les garanties de compétence, les cadres administratifs et techniques nécessaires au pays implique une planification de la formation pour l'adapter aux besoins du développement".

## II - ASPECT ECONOMIQUE

Extrait de la Charte de l'U.N.C. "La doctrine économique du Cameroun est celle du libéralisme planifié qui encourage l'initiative privée dont l'expérience a prouvé l'efficacité, tout en accordant à l'Etat un rôle général d'organisation, d'orientation, d'impulsion et de contrôle et un rôle déterminant dans l'application de la justice sociale et en sauvegardant les structures communautaires des

campagnes camerounaises".

- Le système économique dans lequel s'inscrit la planification camerounaise est donc le "libéralisme planifié" c'est-à-dire que les mécanismes du marché, s'ils existent, peuvent jouer librement, et même seront favorisés pour autant qu'ils ne vont pas à l'encontre d'un certain nombre d'options et d'orientations générales (dans le domaine industriel par exemple : substitution des produits finis importés par des produits fabriqués sur place, diversification des productions, techniques assurant le travail au plus grand nombre, accès des cadres nationaux aux postes de maîtrise et de responsabilité technique etc...). Si les mécanismes du marché ne jouent pas suffisamment, si l'entreprise privée est défaillante ou dangereuse (par exemple commercialisation des produits vivriers, grands projets agricoles) le Gouvernement se propose de créer des sociétés d'Etat ou d'économie mixte et de définir un cadre précis à l'intérieur duquel seulement pourra s'exercer la concurrence.

- La planification camerounaise est indicative et concertée pour le secteur privé, elle est supposée impérative pour le secteur public. La loi du 30/8/1966 portant approbation du 2ème Plan de développement économique et social exprime que ce plan est approuvé "comme cadre des programmes d'investissement et comme instrument d'orientation de l'expansion économique et du progrès social".

- Les orientations fondamentales sont les suivantes :

- . doublement du revenu national par habitant en vingt ans (c'est-à-dire triplement du Produit Intérieur Brut)
- . priorité au monde rural, pour des raisons de justice et d'efficacité
- . priorité à la formation des hommes et orientation de l'enseignement en fonction des besoins de l'économie
- . priorité à quelques grandes opérations d'infrastructure favorisant l'unité du pays et l'intégration de l'économie nationale (Transcamerounais, axe lourd Nord-Sud, désenclavement des zones présentant de riches potentialités, complexe portuaire Douala-Tiko-Victoria, réalisation d'un réseau de liaisons téléphoniques en système VHF).
- . ouverture sur l'extérieur (UDEAC, Marché Commun, accueil de l'aide extérieure publique et des investisseurs privés) allant de pair avec un renforcement de l'indépendance économique du pays sous son double aspect commercial et financier.
- . réduction des disparités régionales.

.../

Ces orientations fondamentales ont été maintenues depuis 1960 mais elles ne prennent corps que progressivement au fur et à mesure que les problèmes sont mieux perçus et que les politiques et moyens à mettre en oeuvre sont précisés et adaptés aux réalités du pays.

### III - ASPECT TECHNIQUE

Les structures et les méthodes de la planification camerounaise ont subi de profondes modifications depuis 1960. Ces modifications seront examinées ci-dessous mais les lignes directrices de l'évolution sont les suivantes :

- camerounisation des techniciens de la planification : le premier Plan a été rédigé par une Société d'Etude étrangère; l'élaboration du second Plan a été animée et coordonnée par une cellule ad hoc du Ministère du Plan et composée d'experts étrangers; le troisième Plan est actuellement mis sur pied par la Direction de la Planification du Ministère du Plan.
- adaptation progressive des structures de la planification: la planification constitue désormais la responsabilité spécifique d'un Ministère, d'ailleurs doté de services régionaux, alors qu'auparavant elle n'était qu'une attribution particulière de Ministères chargés également de l'exécution de la politique économique et financière (Finances et Plan, Affaires économiques et Plan).
- amélioration constante des informations statistiques qui sont plus nombreuses, plus précises et surtout plus opérationnelles grâce à la constitution de séries longues retraçant l'activité du secteur <sup>public</sup> et à l'élaboration de Comptes Nationaux annuels et cohérents entre eux.
- insistance sur le caractère spatial de la planification: régionalisation lors de l'élaboration du 2° Plan, essai de programmation départementale pour son exécution, aménagement du territoire orientant l'élaboration du 3° Plan.
- mise en place du contrôle d'exécution annuel du 2° Plan.

Un gros effort reste à faire, sur le plan technique, pour l'élaboration des projets et pour la mise en oeuvre des moyens financiers qui leur sont affectés.

#### IV - LE PREMIER PLAN 1961 - 1965

##### 1) - Elaboration

Deux Sociétés d'Etudes furent chargées en 1959 d'établir le bilan général de l'économie camerounaise et de dégager les conditions de la mise en oeuvre d'un programme d'industrialisation.

Au mois d'Août 1959 21 Commissions départementales furent instituées.

En septembre et octobre une Société d'Etudes établit un bilan général et des fiches techniques de projets.

L'ensemble des documents fut étudié et des objectifs sectoriels furent proposés au sein d'une commission générale et de six commissions spécialisées en novembre et décembre.

Une deuxième société d'étude élaborer au début de 1960 un plan d'industrialisation.

Ces deux sociétés déposèrent leurs rapports (un rapport analytique, un rapport général, un rapport de synthèse) en août 1960. Ces rapports constituèrent le 1er Plan Quinquennal qui fut approuvé en décembre 1960.

Ce plan ne concernait naturellement que le Cameroun Oriental mais après la réunification il fut étendu au Cameroun Occidental. Il a été préparé très rapidement, de façon empirique car sans données statistiques sérieuses on à jour (il a retenu un taux de croissance démographique de 1,1% alors que le taux réel est supérieur à 2%; il s'est basé sur les Comptes économiques de 1956), les commissions ont joué un rôle secondaire et très temporaire. Les cadres traditionnels et les fonctionnaires sont restés étrangers à son élaboration.

##### 2) - Les objectifs

Le premier Plan, comme les suivants, reposait sur un objectif global à long terme : le doublement du revenu réel par tête entre 1960 et 1980. Pour atteindre cet objectif de croissance il proposait 12 opérations-clés et des objectifs sectoriels. Les investissements humains devaient représenter 32% des investissements.

La liste des 12 opérations-clés est donnée en annexe. Elle montre que la plupart des orientations fondamentales de la politique de développement économique et social du pays ont été prises à cette époque : faire du Plan un instrument de cohésion nationale et de dynamisme social et économique,

priorité au monde rural et respect de ses structures communautaires, nécessité d'une politique d'éducation et d'emploi conçue en fonction des besoins réels du pays, priorité aux grandes infrastructures reliant les diverses régions du pays, ouverture sur l'extérieur.

Cependant ces orientations sont restées beaucoup trop générales. Le premier Plan a méconnu gravement les difficultés auxquelles allait nécessairement se heurter un pays jeune et encore sous-développé. Il n'a pas prévu par quels moyens financiers, quels projets précis, quelles réformes concrètes le processus du développement pouvait être maîtrisé, les mentalités progressivement transformées et des structures adaptées mises en place.

### 3) - L'échec du 1er Plan.

Le 1er Plan fut en effet un échec. La plupart des investissements ont été réalisés sans référence aux objectifs choisis, en fonction des décisions des investissements étrangers.

A titre indicatif et pour ce qui concerne les investissements publics le bilan des 3<sup>o</sup> années du 1er Plan a été le suivant (le bilan des 5 années n'a jamais été fait):

Secteur Production :	Crédits ouverts	90 % des prévisions
	Dépenses effectuées	63 % des prévisions
Secteur infrastructure	Crédits ouverts	101 % des prévisions
	Dépenses effectuées	46 % des prévisions
Equipements sociaux	Crédits ouverts	174 % des prévisions
	Dépenses effectuées	46 % des prévisions

Fait plus grave, le secteur agricole, faute de cadres qualifiés, dévoués et intègres n'a pratiquement pas progressé (2,2% par an de 1960 à 1963).

Enfin la mise en place d'une structure communautaire de la vie rurale et l'institution d'un service obligatoire pour les jeunes oisifs des villes ont échoué car le Plan n'avait pas prévu les transformations radicales de mentalités et de structures que de tels objectifs nécessitaient.

Comme il était naturel les problèmes politiques, aggravés par les désordres intérieurs et élargis par la réunification, ont pris le pas sur les problèmes économiques.

.../

#### 4) - Bilan

La période couverte par le 1er Plan a permis de mettre en place de nouvelles structures politiques, administratives, économiques, financières et réglementaires, de prendre conscience des problèmes spécifiques du développement du pays, d'amorcer la croissance économique et d'élaborer les instruments techniques du contrôle de cette croissance. Bref ce fut une période d'adaptation et de démarrage. Même si le 1er Plan ne fut pas réellement l'instrument de cette adaptation, de son échec furent tirés des enseignements très utiles pour le plan suivant.

#### V - LE SECOND PLAN (1966-1971)

Le détail de son élaboration et de son exécution (structures, techniques et méthodes, moyens, résultats) sera donné <sup>dans</sup> les chapitres suivants. Il importe cependant d'en donner déjà les grandes caractéristiques pour le situer dans l'évolution générale de la planification camerounaise.

##### 1) - Elaboration

- Elle a continué de s'inscrire dans les orientations fondamentales indiquées ci-dessus et dans la perspective à long terme du doublement du niveau de vie entre 1960 et 1980. Mais ces orientations fondamentales ont été explicitées et détaillées lors du lancement des travaux d'élaboration du 2<sup>o</sup> Plan (cf. circulaire n° 2/CAB/PRF du 26 Janvier 1965) et les perspectives à long terme ont été étudiées systématiquement par secteur et par région au cours de la première phase de ces travaux.
- Elle a bénéficié de la participation active de tous les responsables politiques, techniques et économiques du pays, tant au niveau régional qu'au niveau national grâce au système des commissions nationales et régionales avec double navette et après consultation sommaire des populations (équipes mobiles d'animation rurale, Comités d'Action Rurale des Arrondissements). Ces travaux se sont étendus sur plus de 18 mois.
- Elle a reposé sur des évaluations détaillées par secteur, zones et produits des besoins et des potentialités qui ont fait l'objet d'agrégations et d'arbitrages progressifs de la base au sommet.

.../

Ce travail d'évaluation a été probablement trop lourd et trop technique. Il n'a sans doute pas été toujours compris par les commissaires régionaux et nationaux, ni par les services techniques, ce qui a restreint leur participation et a conduit à une trop grande centralisation. Cette complexité a entraîné d'importants retards au fur et à mesure des travaux d'élaboration et leur valeur au cours de la dernière phase en a été sensiblement réduite.

- Elle a recherché une cohérence globale, peut être un peu artificielle, par l'utilisation d'un modèle de croissance au début des travaux, par l'élaboration du tableau économique d'ensemble de l'année terminale à la fin des travaux. Elle aboutit donc à un Plan d'équilibre, en particulier du point de vue financier, et d'interdépendance plutôt qu'à un plan de priorités stratégiques et de projets.
- Le caractère précédent s'explique probablement par la contrainte essentielle de la planification des pays en voie de développement, la contrainte du financement extérieur. Il est utile en effet, sinon nécessaire, de présenter aux sources extérieures de financement des perspectives cohérentes de développement et une analyse des effets attendus de l'aide. Une autre contrainte importante, liée d'ailleurs à la précédente, est celle de l'évolution du commerce extérieur : les planificateurs ne peuvent ni la maîtriser ni même la prévoir avec précision d'où leur prudence et leur souci d'analyser les effets de tout projet ou de toute mesure sur l'ensemble de l'économie et leur cohérence globale.
- Le 2° Plan camerounais est considéré généralement, et à juste titre comme très réaliste. Les objectifs assignés sont étroitement ordonnés aux possibilités de financement et paraissent adaptées aux conditions spécifiques de l'économie camerounaise. Celles-ci ont fait l'objet d'enquêtes, études, expertises et consultations nombreuses. Les prévisions ont été prudentes. La contrepartie de cette qualité fondamentale est peut-être une certaine timidité sinon dans la détermination des objectifs du moins dans la mise en évidence des potentialités. Ainsi le 2è Plan ne propose pas, en plus des projets retenus, une catalogue de projets possibles ni une politique de promotion industrielle systématique et concrète.

.../



- Un très sérieux effort a été fait pour dégager les grandes lignes d'une politique d'enseignement et de formation adaptée aux possibilités économiques du pays; ce fut l'introduction de la planification de la formation et l'emploi
- Enfin le 2° Plan est régionalisé en ce sens que les besoins ont été évalués et les objectifs fixés par région et avec le concours de leurs représentants, et que les choix de projets visaient à réduire les disparités et à renforcer l'interdépendance des régions.

2) - Le 2° Plan : Plan de croissance harmonisée

Finalement le 2° Plan énumère par secteur, région et sources de financement les projets, conformes aux orientations fondamentales, qu'il est possible de mettre en oeuvre pour atteindre un taux de croissance moyen de 5,8% par an en francs constants, tout en respectant les équilibres fondamentaux de l'économie (ressources-emplois sur biens et services, balance commerciale, équilibre financier, équilibre régional). C'est donc un plan de croissance harmonisée.

Cependant il a prévu des efforts trop nombreux dans tous les secteurs sans concentrer ses objectifs sur des programmes importants, en nombre limité et détaillés. Il a manqué sans doute d'une réflexion sérieuse sur les problèmes fondamentaux du Cameroun et de ce fait les travaux de planification n'ont pas été suffisamment guidés par la recherche des solutions de fond (réformes de structure, opérations stratégiques) à ces problèmes. Pour tout dire il lui manque une stratégie opérationnelle.

D'autre part, et sans doute corrélativement à ce qui précède, le 2° Plan ne précise pas les responsabilités concrètes de chacun ni les moyens d'intervention et de contrôle pour la réalisation des objectifs généraux qu'il fixe. Finalement plan de techniciens, il s'adresse d'abord à des techniciens et le pays, malgré une sérieuse participation à son élaboration, ne se sent pas suffisamment concerné par lui.

L'exécution du 2° Plan, contrôlée chaque année par le Ministère du Plan, connaît des retards, imputables en partie aux défauts évoqués ci-dessus.

C'est grâce à ce contrôle d'exécution que le Ministère du Plan a pu dégager les enseignements propres à rendre le 3<sup>o</sup> Plan plus opérationnel que le second (1)

#### VI - LE TROISIEME PLAN (1971 - 1976)

Les principes qui guident l'élaboration en cours du 3<sup>o</sup> Plan sont les suivants :

- étude préalable des problèmes fondamentaux du développement du pays.
- mise en évidence des opérations stratégiques permettant d'amorcer la solution de ces problèmes fondamentaux.
- allègement des travaux techniques par limitation des prévisions et projections aux données effectivement contrôlables.
- participation plus effective des échelons régionaux et départementaux par une délimitation plus précise de l'apport spécifique et irremplaçable de chacune des parties concernées par l'élaboration puis l'exécution du Plan (secteurs, régions, aménagement du territoire, équilibres économiques fondamentaux). Il s'agira donc d'une planification où chaque type d'acteur 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.
- programmation plus poussée des opérations principales retenues au Plan de façon à ce que chacun ait davantage conscience de ses propres responsabilités (en particulier introduction de la programmation départementale).

Tout ceci doit aboutir à un Plan plus opérationnel et dont l'exécution soit plus aisément contrôlable.

---

(1) L'efficacité de la planification camerounaise sera étudiée plus en détail dans le dernier chapitre.