

## ELEMENTS DE REFLEXION SUR LES STRUCTURES REGIONALES

J. TROUVE

Il est dorénavant clair aux yeux de la plupart que l'on ne peut appréhender la région uniquement dans ses aspects démographiques, physiques ou économiques. La région n'est pas dissociable des acteurs qu'elle comprend.

Dans la plupart des pays, ces acteurs apparaissent plus ou moins structurés sous des formes diverses. Toutefois, l'efficacité de ces structures comme celle d'une approche régionale des problèmes, est fréquemment mise en cause non sans raisons. Où en est la cause ? Est-il sûr que ces structures correspondent vraiment à une réelle existence régionale ?

Quelques réflexions sur la définition de ces acteurs, sur leur nature, sur les défauts les plus courants de leur structuration, ainsi qu'un essai d'analyse des problèmes posés par l'apparition de nouvelles structures pourraient sans doute éclairer un peu le débat. C'est ce qui sera tenté dans les lignes suivantes.

### *Remarque préalable*

#### *Qui peut-on appeler acteur régional ?*

On peut tendre vers une définition implicite large ou étroite ; large si l'on recherche les acteurs régionaux parmi toutes les structures ou même les individualités qui sont susceptibles de jouer un rôle par rapport à un espace géographique plus vaste qu'un autre espace considéré comme local (village, arrondissement, chefferie, groupement, etc.) ; étroite si l'on admet que ce sont les structures ou les individualités qui agissent directement sur l'ensemble de la zone géographique choisie comme région.

Une définition large paraît préférable. En effet, la délimitation de l'impact d'un agent économique ou social est trop imprécise pour que l'on prenne le risque d'en exclure trop vite certains.

Dans ces conditions, vont être considérés comme acteurs, bien entendu toutes les structures administratives, para-administratives ou politiques ayant le même ressort d'activité, mais aussi l'échelon régional de structures privées (syndicats, églises, groupements professionnels, etc.).

Seront aussi aisément retenues, les structures publiques, para-publiques ou privées dont le ressort géographique, sans être régional, est plus vaste que l'échelon géographique reconnu immédiatement inférieur (exemple : ressort interdépartemental, moins que régional).

Mais il serait aussi intéressant d'inclure certains acteurs autres tels que certaines entreprises dont l'impact est important dans une partie notable de la région.

De même, des acteurs structurés ou non, dont le dynamisme, la capacité inventive et novatrice est élevée, devraient être pris en compte, même si leur impact territorial est encore limité.

En résumé, on pourrait retenir comme acteur régional, tout élément humain en fonction de sa capacité d'impact à vocation régionale.

### ***1. Nature et représentativité des structures régionales***

Tout d'abord, on peut souligner *leur grand nombre et la diversité de leurs fonctions*, selon les cas très larges ou très spécialisées, la grande variété de leur organisation, des moyens dont elles disposent, des modes de désignation, etc.

Il est incontestable qu'un effort pour dégager une typologie de ces acteurs selon divers critères-clefs tels les fonctions, les pouvoirs réels, les moyens, etc., serait d'une grande utilité.

#### **1.1. Structures régionales, structures intermédiaires**

On doit remarquer que beaucoup de ces acteurs ne sont que les échelons régionaux d'une structure représentée au plan national et au plan local. Ils sont ainsi des structures intermédiaires.

Il en découle une difficulté classique de ces structures : *elles sont plus intermédiaires que médiatrices*. Elles récoltent l'information venant de l'échelon local (besoins, desiderata, initiatives, actions menées, productions enregistrées, etc.) mais elles filtrent et retransmettent plus qu'elles n'enrichissent et n'agissent. De la même façon, elles reçoivent les informations venues de l'échelon national et les retransmettent.

On peut alors interroger. N'est-ce pas un appareil bien lourd et coûteux pour servir de relais ? N'est-ce pas amplifier le risque de déformation de l'information ? Il ne fait pas de doute que des structures qui ont du mal à dégager leur rôle spécifique sont plus dangereuses qu'utiles.

Or, c'est bien cette difficulté à dégager une spécificité qui caractérise nombre d'acteurs régionaux. Cela ne veut pas dire qu'ils ne pourraient pas en avoir mais seulement qu'ils ne l'ont pas souvent trouvée.

Par là même ils perdent leur capacité d'acteur efficace. Ces problèmes apparaissent nettement lors des processus de planification. Beaucoup de plans régionaux sont soit des découpages régionaux d'objectifs nationaux (donc une transmission d'information vers l'échelon actif, des décisions nationales) soit, au mieux, grosso-modo ajustés avec les objectifs nationaux, une collection d'éléments locaux (projets, désirs, etc.). On y retrouve peu de création régionale au sens strict.

Si l'on se réfère aux derniers efforts camerounais, on constate un début de créativité régionale dans le diagnostic, le dégagement des opérations stratégiques pour la région, mais cet effort demeure limité encore dans ses effets, car l'invention de solutions ou la modulation originale d'opérations nationales n'a guère été faite. Par exemple, chaque région n'a pas vraiment cherché ni réussi à s'inventer une façon originale et adaptée à ses problèmes d'aborder le problème de l'enseignement.

Les grands projets relatifs à la production sont exclusivement pensés par la Nation. Les structures régionales ont eu peu à dire sur le « Plan Cacao » ou le « projet SEMRY (1) ou le « plan Forestier ».

---

(1) Secteur Expérimental de Modernisation de la Riziculture de Yagoua.

Certes, ce rôle spécifique ne se découvre pas en une fois et l'occasion de le mettre en œuvre n'est pas perdue pour une occasion que l'on a laissé échapper. Beaucoup reste possible mais il faut avoir le courage d'admettre que beaucoup est à faire.

Ce problème de la spécificité de l'apport des structures régionales est sans doute l'un des problèmes majeurs qui sera repris plus en détail dans une autre note.

## 1.2. Les structures régionales sont-elles représentatives ?

On est obligé de constater que dans la plupart des pays et notamment les pays d'Afrique Noire francophone, *les structures régionales sont imparfaitement représentatives.*

On constate en effet que si les administrations techniques ou de commandement sont toujours ou presque représentées, si les instances politiques sont présentes, ainsi que les principales structures privées, d'autres catégories d'acteurs participent de façon très aléatoire. Il s'agit notamment des entreprises, des dirigeants « d'initiatives » particulièrement intéressantes, etc.

Par définition, on tend dans les structures, à une représentation relativement stable, et le résultat est que l'on oublie souvent et quasi-automatiquement ceux qui pourraient représenter les éléments les plus novateurs, les plus dynamiques de la région.

Mais il faut aussi ajouter que le mode même de constitution des structures régionales entraîne un second défaut de représentativité.

Elles comprennent en général en quasi totalité des « régionaux » et n'associent qu'occasionnellement, et des nationaux et des locaux. Elles perdent ainsi, d'entrée de jeu, toute capacité de synthèse. Elles ne sont pas le point de rencontres des objectifs et des contraintes divers mais « un lieu parmi d'autres où l'on examine les problèmes sous un certain angle ».

Ce type de constitution mène donc directement au « non pouvoir ».

Ces défauts sont, pour le moment, intrinsèques et quasi généralisés. Il en est d'autres, assez fréquents, non pas propres à chaque structure mais à l'ensemble qu'elles forment et qu'il convient aussi d'examiner.

## 2. Les trois maladies principales des structures régionales

Ces trois maladies sont, selon nous, la sectorialisation, la multiplicité dans l'incohérence, et enfin le déséquilibre fonctions-moyens.

### 2.1. La sectorialisation reste le plus souvent la règle d'or

La croyance selon laquelle une structure est toujours d'autant plus efficace qu'elle est spécialisée, a la vie dure.

Peu importe que l'on sache qu'il ne sert à rien de promouvoir techniquement une production quand personne n'est là pour s'occuper de la vendre. On fait encore des routes ou des chemins de fer qui traversent les zones qui restent désespérément désertes et non mises en valeur ; et l'on continue à faire des investissements productifs qui attirent de la main-d'œuvre dans des zones où rien n'est prêt pour les accueillir.

Tout se passe comme si chaque pays ne comportait pas encore son lot d'exemples de ce type ; comme si les sciences de l'organisation et du management n'avaient pas progressé et que l'on ne sache

pas encore distinguer entre les fonctions d'appui technique (qui ont intérêt à être spécialisées) et les fonctions de promotion et de réalisation (qui ont intérêt à être organisées par rapport à l'objectif et non par rapport à une technique).

Non seulement l'administration apparaît ainsi structurée par les services techniques hormis l'administration de commandement, mais même nombre de structures privées adoptent le même découpage (parents d'élèves, syndicats des producteurs, association culturelle de..., etc.).

Ce mode de structuration fractionne considérablement les avis, les idées et freine notablement les possibilités de penser « opération » ou « action ».

On dispose ainsi devant chaque idée ou projet, d'une collection d'avis aussi partiels que techniquement corrects mais dont aucun ne s'emboîte avec le projet lui-même qui est un tout.

## 2.2. La multiplicité dans l'incohérence

Cette deuxième maladie est pour partie une conséquence directe de la première. Il est nécessaire dans l'optique sectorielle de disposer d'autant de structures que de techniques identifiées. Mais cela est notablement amplifié dans la réalité. On voit nombre de structures avoir pour plus de moitié les mêmes fonctions qu'une autre. Seuls quelques aspects marginaux les font différer.

Cela tient à une habitude mentale assez répandue qui pousse, face aux défauts d'une structure, non pas à chercher des aménagements, mais à créer une nouvelle structure sans pour autant supprimer la première.

Se trouvent ainsi multipliés les risques et les faits d'incohérence. Chaque structure agit dans son domaine, au besoin dans le même domaine que d'autres structures, sans coordination, sans programme commun.

Cette incohérence est renforcée par le fait que nombre de ces structures prennent leurs ordres de la Nation et non au niveau régional.

Les autorités régionales peuvent tout au plus tenter d'éviter les heurts, de faire appel au bon sens et à la bonne volonté de représentants qui acquiescent sous la réserve que les autorités situées au-dessus d'eux seront d'accord.

Pire est l'absence quasi généralisée de programme régional de référence et de programme de travail pour les structures.

## 2.3. Le déséquilibre fonctions-moyens

On touche là un mal assez profond, dont la solution demandera plus de temps.

On constate en effet, assez fréquemment deux distorsions :

— d'une part nombre de structures régionales ne peuvent encore avoir suffisamment d'hommes formés de façon adéquate aux problèmes de ce niveau.

Parfois, il s'agit de manque quantitatif, mais plus souvent d'insuffisance qualitative. Celle-ci peut avoir deux formes. Ou le niveau de formation est trop faible car les deniers disponibles sont d'abord mis dans les échelons centraux, ou bien ces deniers sont affectés dans les régions où les cadres ont un bon niveau technique et général, mais dont le type de formation ne correspond pas au type de responsabilité, ou qui vivent en région comme au purgatoire avec la seule idée de regagner la capitale.

On imagine aisément les conséquences : absentéisme, absence d'initiative, difficulté à comprendre les problèmes de la région, comportement de type national, etc.

— D'autre part, il y a plus souvent encore « non coïncidence » dans une même structure des moyens humains et des moyens matériels.

Il n'est pas rare de rencontrer des structures ayant des hommes compétents mais ne disposant pratiquement pas de moyens matériels et financiers, et de plus dépendant de l'extérieur pour leur information, à côté de structures disposant des moyens mais sans cadres compétents.

Souvent même les moyens sont dispersés entre plusieurs structures.

Si l'on prend à nouveau l'exemple du Cameroun (qui est assez représentatif de ce qu'on trouve dans de nombreux pays), on pourra citer à ce sujet le domaine des routes non nationales.

Les techniciens sont dans le service des travaux publics, le matériel au Parc National, l'argent pour partie dans les mains du Préfet, pour partie dans celles de la commune, pour partie dans celles du Ministère de l'agriculture (pour les pistes de production), pour partie dans les mains d'entreprises privées (ainsi que le matériel) lorsqu'elles sont tenues par un cahier de charges.

Faire ou entretenir de façon cohérente un réseau dans ces conditions tiendrait d'un miracle qui ne se produit pas.

Un autre exemple typique est la dualité au plan local entre la commune qui dispose de fonds, mais de fort peu de capacité de conception ou de maîtrise d'œuvre, et le Comité d'Action Rurale ou le CDD (1), qui concentrent les compétences sans moyens.

Certes, toutes les coordinations sont possibles en théorie. La pratique est moins probante.

Ce tableau peut paraître noir mais il est réaliste et nullement source de pessimisme. Ce n'est pas parce que le système actuel a des défauts ou souffre de maladies qu'il n'est pas possible ou probable, d'en faire apparaître de plus adaptés.

A ce sujet, il est intéressant d'analyser même rapidement les évolutions enregistrées en divers pays depuis quelques temps.

### ***3. Réflexions sur quelques nouvelles structures régionales***

En Afrique Noire francophone, après une ère de création tous azimuts, est venue vers 1965 l'ère de la coordination. On a beaucoup essayé à coups de conseils ou de comités régionaux ou départementaux, de programmes ou de comités *ad hoc*. Des progrès ont été accomplis mais les résultats sont demeurés très en deçà des nécessités.

Depuis quelques années sont apparues (ou ont pris de l'ampleur) de nouvelles structures telles que les sociétés de développement, sociétés d'aménagement ou des formes nouvelles d'initiatives privées, type sociétés locales de développement, mutuelles, etc.

D'abord centrées sur des zones délimitées, grandes ou petites, toutes ces formes nouvelles se caractérisent au premier chef comme des maîtres-d'œuvres d'un ensemble d'opérations visant le développement de la zone concernée.

---

(1) Comité Départemental de Développement.

Elles présentent toutes la caractéristique de combiner certains moyens matériels et financiers avec les moyens humains propres à organiser et diriger l'action et à drainer les apports techniques indispensables.

Ces sociétés ou autres structures peuvent demeurer définies sectoriellement ou géographiquement, mais toutes tendent déjà à réduire sensiblement la multiplicité et la distorsion but-moyens.

De plus, elles s'affirment concrètement comme acteur direct et non comme intermédiaire.

Ces formes nouvelles ont pris, malgré beaucoup d'oppositions de la part des structures classiques, droit de cité et l'évolution se poursuit par une extension progressive des fonctions.

L'exemple le plus caractéristique paraît être actuellement celui des missions d'aménagement au Cameroun.

Leur espace de responsabilité s'est considérablement agrandi puisqu'il peut même dépasser les limites administratives de région.

Le champ d'intervention s'est aussi considérablement étendu puisqu'elles sont susceptibles d'intervention directement ou par sous-traitance sur des domaines aussi divers que l'exploitation des ressources, l'urbanisation, l'aménagement routier, les équipements sociaux, la réglementation économique, etc.

Ces structures disposent en outre de certains moyens propres. Auront-elles un jour la disposition d'une partie notable des moyens de l'Etat dans leur espace d'intervention ? Là demeure l'enjeu.

D'un autre côté, la progression de l'idée de programme régional d'exécution du plan, associé au renforcement des pouvoirs des gouverneurs et à l'étoffement des moyens des services régionaux du Plan, pourraient assez rapidement modifier les conditions du développement régional et arriver notamment à une articulation efficace des moyens et des méthodes.

En effet, ces changements sont plus profonds qu'il n'y paraît à première vue.

On peut résumer ces changements de la façon suivante :

- apparition d'une distinction croissante entre maîtres-d'œuvres et conseils ;
- apparition corrélative de points de concentration des moyens ;
- apparition d'une hiérarchie des pouvoirs entre les acteurs régionaux ;
- apparition d'une capacité de penser en termes régionaux et même supra-régionaux.

Ce dernier aspect indique même que, déjà des structures évoluent en fonction d'une conception plus novatrice de la région conçue non pas comme un espace défini une fois pour toutes mais comme espace évolutif, comme un espace qui peut avoir des zones de recouvrement avec d'autres espaces. Ils mettent notamment en cause la sacro-sainte coïncidence entre espace administratif et espace économique ou social. Ils posent dès maintenant le problème de savoir comment articuler pouvoirs administratifs et politiques et pouvoirs économiques.

La recherche de solution sera utile, car le problème existait déjà de longue date et les industriels le savent bien qui arguaient toujours de leurs contraintes spéciales, du chevauchement de leurs espaces opératoires avec plusieurs espaces administratifs pour échapper impunément à l'intégration de leur action avec celle des autres acteurs.