

REPUBLIQUE FEDERALE
DU CAMEROUN

MINISTERE DU PLAN ET DE
L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

**LES METHODES
DE
PLANIFICATION
REGIONALE
AU CAMEROUN**



A. VALETTE

Office de la Recherche
Scientifique et Technique

Outre - Mer.

République Fédérale du
Cameroun

Ministère du Plan et de
l'Aménagement du Territoire

LES METHODES DE PLANIFICATION
REGIONALE AU CAMEROUN

par Alain VALETTE
Economiste de l'ORSTOM

S.H. N° 76

Mars 1971

SOMMAIRE

Avant propos.....	I
Résumé.....	II
Summary.....	IV

INTRODUCTION

S1 - Rapide historique de la planification au Cameroun.....	1
S2 - La notion de planification.....	9
S3 - Les justifications à la régionalisation du Plan.....	14

1ère PARTIE : LES INSTITUTIONS REGIONALES DE DEVELOPPEMENT.

CHAP. 1 : Les bases territoriales de la régionalisation

S1 - Le découpage administratif.....	17
S2 - La réalité économique du découpage administratif.....	26

CHAP. 2 : Les moyens régionaux de réalisation

S1 - Les services administratifs régionaux et départementaux	30
S2 - Les collectivités locales.....	32
S3 - Les organismes locaux de développement.....	35

CHAP. 3 : Les moyens de participation à la décision

S1 - Les organismes de participation.....	38
S2 - Les services dépendant du Ministère du Plan.....	43

2ème PARTIE : LA REGION DANS L'ELABORATION DU PLAN

CHAP.1: Les deux premiers Plans

S1 - Les commissions régionales préparatoires au 1er Plan...	48
S2 - Le IIè Plan.....	54

CHAP. 2 : La région dans l'élaboration du IIIè Plan

S1 - La région dans la phase de bilan diagnostic.....	76
S2 - La première phase de planification.....	82
S3 - L'intégration des travaux régionaux.....	89

3ème PARTIE : LA REGION DANS L'EXECUTION DU PLAN.

CHAP. 1 : L'expérience du IIè Plan..... 94

CHAP. 2 : La région dans l'exécution du IIIè Plan..... 100

CONCLUSION. BILAN DE L'APPORT REGIONAL.

S1 - L'apport régional dans la planification Camerounaise....	107
S2 - Réformulation de l'approche spatiale du développement. .	115

AVANT-PROPOS

Le Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire et l'Office de la Recherche Scientifique et Technique Outre-Mer (ORSTOM), l'un et l'autre intéressés par une étude sur les méthodes et les problèmes que pose la planification, ont conclu une convention particulière de coopération technique en matière de recherches économiques signée le 14 janvier 1970.

Le présent rapport sur la planification régionale Camerounaise s'inscrit dans le cadre de cette convention.

Les résultats contenus dans ce document sont le fruit d'une double démarche :

- Un travail d'équipe au sein du Service de la Planification Régionale de la Direction de la Planification : depuis décembre 1968 nous avons participé à l'élaboration du III^e Plan quinquennal et au même titre que les autres membres du service, nous avons contribué à la rédaction des différentes notes et rapports et à l'assistance aux régions (nous étions plus spécialement chargés de suivre les travaux réalisés dans la région Ouest). L'exposé sur les méthodes d'élaboration du III^e Plan présenté au chapitre 2 de la deuxième partie reprend donc avant tout les résultats d'un travail collectif (1).

- Une réflexion personnelle sur les problèmes de la planification régionale au Cameroun et plus généralement dans les économies africaines, cette réflexion n'étant possible que grâce aux tâches réalisées parallèlement au Ministère du Plan qui ont eu pour effet principal de nous permettre d'apprécier les réactions aux méthodes et les contraintes de la démarche retenue.

Il convient aussi de préciser que si l'élaboration du III^e Plan est très largement avancée au moment où ce rapport est rédigé, il ne peut, néanmoins être considéré comme un bilan complet de cette expérience précise.

(1) Le Service de la Planification Régionale comprenait MM. MINLAND, Chef de Service, TROUVE et WOILLET (CINAM), VALETTE (ORSTOM) auxquels se sont joints à partir d'octobre 1970, MM. NJIKEUTCHI, PEL et DAVID (CINAM).

R E S U M E

Le IIIe Plan Quinquennal dont l'exécution s'étendra du 1er Juillet 1971 au 30 Juin 1976 est, comme le précédent, régionalisé c'est-à-dire que les échelons régional et départemental ont été associés à son élaboration.

La Planification régionale constitue au Cameroun la principale approche des phénomènes spatiaux du développement considérés, du fait de la grande diversité des régions sur les plans physique, humain et économique, comme essentiels pour la détermination de la meilleure politique de croissance. Les 6 régions administratives et les 39 départements constituent les bases territoriales de cette régionalisation. Ce découpage est relativement satisfaisant si l'on considère que dans chacune des régions les problèmes de développement peuvent être posés de manière bien spécifique mais il est peu probable que ces espaces soient à leur niveau strict, susceptibles d'un processus cumulatif de croissance à la suite d'investissements massifs. Ces contraintes qui tiennent à la structure de l'économie camerounaise déterminent en partie le type de stratégie du développement à base régionale qui peut être retenu.

Buts, moyens, méthodes et résultats permettent de caractériser la régionalisation du Plan au Cameroun.

1/ - Les buts. Ils sont de deux types :

- buts politiques et sociaux : assurer la participation du plus grand nombre à la planification, initier et former les responsables régionaux à l'économie.

- buts économiques : la régionalisation doit permettre d'accroître l'efficacité du plan et son réalisme (mobilisation de toutes les ressources, réalités locales prises en compte, collecte des informations de base) et de corriger les inégalités de développement entre les régions.

2/- Les moyens : On distingue :

- Les moyens en hommes : la plupart des services administratifs sont représentés au niveau régional sous l'autorité de l'Inspecteur Fédéral d'Administration.

- les moyens financiers qui peuvent être mobilisés au niveau régional et orientés dans le sens des objectifs choisis sont réduits et ne laissent que de faibles possibilités de choix : ils proviennent essentiellement des communes, des sociétés mutuelles de développement rural, des secteurs de modernisation, des coopératives et de certaines sociétés de développement privées ou publiques.

- les moyens de participation à la décision : aux différents niveaux fonctionnent des organes consultatifs dans le cadre du Plan (élaboration ou exécution) : Comités Départementaux pour le Développement, Conseils Régionaux pour le Développement, Commission de l'Aménagement du Territoire, Commission de Synthèse. Les services extérieurs du Ministère du Plan sont aussi représentés à ces divers échelons. Ce sont les méthodes de travail qui ont jusqu'à présent le plus manqué pour rendre efficace la participation de ces organismes qui marquent l'originalité de la régionalisation camerounaise.

3/- Les méthodes : L'élaboration du IIIe Plan a comporté trois phases : une phase de bilan sur la situation économique, une phase de détermination des objectifs, une phase de mise en forme des programmes, auxquelles les régions étaient à chaque fois associées selon certains principes et qui ont donné lieu à la production de documents selon certaines méthodes : bilans, diagnostics, études des répercussions des opérations stratégiques, moyens régionaux de financement, objectifs et programmes régionaux.

4/- Les apports régionaux à l'élaboration et l'exécution du Plan ne peuvent être que limités compte tenu de l'importance accordée aux préoccupations d'ordre extra-économiques, de l'absence de pouvoir de décision à ce niveau, de la non-préparation des responsables techniques régionaux à ce type de travaux, de la faiblesse des moyens financiers. Aussi convient-il de préciser les contenus respectifs de l'analyse régionale, de la planification régionale et de l'aménagement du territoire qui constituent les trois approches de l'étude des phénomènes spatiaux du développement au Cameroun.

S U M M A R Y

The third five year plan , the execution of which will last from 1 July 1971 to 30 June 1976, is conducted like its predecessor on a regional basis, i.e. associated with the framing of the Plan at regional and divisional level.

Regional planning in Cameroon is the leading approach to the spatial ~~phenomena~~ of development considered as essential in determining an optimum growth policy owing to the great physical, human and economic diversity of the various regions. The six administrative regions and thirty-nine divisions go to make the territorial bases of this regionalization. This cutting up is fairly satisfactory in view of the fact that development problems may arise specifically in every region; it is unlikely, however, that these spaces, considered strictly at their own level, will be capable of a cumulative growing process as a result of intensive investment. These restraints, which are due to the structure of Cameroon economy, determine to some extent the type of development strategy based on regional planning which it is possible to adopt.

The Cameroon Regionalization Plan may be described in terms of its aims, means and resources, methods and results.

a) Aims which are of two kinds :

- political and social aims : to ensure that as many people as possible take part in planning and to afford economic initiation and training to those responsible at regional level;

- economic aims : regionalization should serve to enhance the efficacy of the Plan and its realistic approach (marshalling of resources with due regard to local realities, collecting basic data) and to set right development inequalities from one region to another.

2°) - Means. A distinction is made between :

- human resources : most administrative services are represented at regional level under the authority of the Federal Administrative Inspector

- financial means, which can be mobilized at regional level and directed towards the objectives in view, are limited and leave very little scope for choice: they are derived essentially from the councils, rural development agencies of a mutual character, modernization sectors, co-operatives and certain private or public development corporations:

- means of taking part in decisions : consultative bodies are in operation at various planning levels (drawing up or implementation): Divisional Development Councils, Regional Development Councils, Territorial Planning Board, synthesis Board. The outside services of the Ministry of Planning are also represented at these various levels. The main drawback to the participation of these bodies, which lend regionalization in Cameroon a mark of regionality, is the lack of working methods.

3) - Methods : There were three phases in the drafting process of the Third Plan : a phase of economic appraisal, a phase taken up with setting objectives and a phase devoted to whipping the programmes into shape. The Regions were associated with each of the above in accordance with certain principles and this gave rise to the production of documents in keeping with certain methods: statements of assessment, diagnosis, study of the impact of strategic operations regional financial resources, regional aims and programmes.

4) - Regional contributions to drawing up and implementing the Plan may be limited with due allowance for the significance attaching to extra-economic considerations, the fact that no decision can be reached at **this** level, failure to train those vested with technical authority at regional level for this type of work, and the lack of financial resources.

Hence it is necessary to specify the respective contents of regional analysis, regional planning and Territorial Development which go to make the three approaches to the study of the spatial phenomena of development in Cameroon.

CONCEPTION GENERALE DE LA PLANIFICATION AU CAMEROUN

La majorité des gouvernements africains disposent d'un plan de développement ou plus exactement pour beaucoup d'entre eux d'un document résultant de réflexions et études à moyen terme qui doivent orienter avec plus ou moins de souplesse les politiques nationales. Si le schéma général de l'action planifiée est à peu près partout le même, les différentes planifications nationales n'en gardent pas moins leur histoire et leurs caractères propres.

I/ RAPIDE HISTORIQUE DE LA PLANIFICATION CAMEROUNAISE

Avant son accession à l'indépendance le Cameroun a bénéficié des dotations du Fonds d'Investissement et de Développement Economique et Social (F.I.D.E.S.) créé en 1946. Depuis 1960, l'effort de développement s'inscrit dans le cadre de plans quinquennaux.

I-1. LES PLANS F I D E S

Deux plans F.I.D.E.S. et une "tranche intermédiaire" ont été mis en place au Cameroun sous tutelle française entre 1947 et 1960 lors du plan Décennal d'Equiperment des Territoires d'Outre-Mer. Ces deux Plans dits quadriennaux étaient en fait des programmes d'investissement destinés à créer les infrastructures de base et à promouvoir les grands produits agricoles d'exportation. (1)

(1) Le document intitulé "Plan quadriennal 1953-1957. Cameroun" et établi en 1953 propose cependant des objectifs de production en 1957 pour les principaux produits agricoles.

- Le Premier Plan F.I.D.E.S. (pq1-1947-54)

a été celui de l'infrastructure ; celle-ci constituait le principal obstacle à l'évacuation de la production locale et au ravitaillement des différentes régions du pays. 85,3 % des dotations de ce F.I.D.E.S. ont été consacrées à la modernisation du port de Douala, du chemin de fer et des aérodrômes, à l'ouverture et à l'aménagement des axes routiers principaux et secondaires (1)

- Au cours du deuxième Plan F.I.D.E.S. (pq2-1953-58)

L'accent est davantage mis sur la production rurale qui recueille 40 % des fonds, l'infrastructure en recevant 41 % (essentiellement poursuite des programmes du 1er Plan).

L'objectif affirmé de ce second Plan était l'amélioration des niveaux de vie par :

- la diversification et la valorisation des richesses agricoles par un effort particulier sur les cultures d'exportation : oléagineux, café, cacao, banane, bois ;
- La formation des producteurs ;
- L'amélioration des échanges intérieurs.

- La "tranche intermédiaire F.I.D.E.S." (1959-60)

avait pour objet d'assurer la liaison entre les Plans F.I.D.E.S. et le 1er Plan quinquennal Camerounais.

Au total au cours de cette période 1947/1959 96 milliards de francs CFA ont été investis au Cameroun Oriental dont 65 milliards d'aide publique française (F.I.D.E.S., budget de l'Etat Français, Caisse Centrale) 10 milliards de fonds publics locaux et 21 milliards d'investissements privés.

doivent

Trois remarques être faites sur le contenu de ces programmes F.I.D.E.S. :

a) L'effort a essentiellement porté sur les grands travaux d'équipement qui étaient indispensables mais dont les charges récurrentes allaient être lourdes à supporter par la suite.

b) Le secteur industriel est totalement absent des préoccupations des bailleurs de fonds.

(1) La répartition sectorielle des programmes d'investissement est donné au tableau 1 p : 5

c) La répartition spatiale des opérations fait apparaître certaines zones privilégiées : les départements qui forment l'actuelle région administrative du Littoral reçoivent près de 53 % des fonds, le Nord 19 %, l'actuel Centre Sud 17,5 %, l'Ouest 8,5 % et l'Est 2 %. Le rôle-clé de Douala se voit confirmé par une politique d'investissements massifs en infrastructure (pont, route, rail, port).

I.2. - LES PLANS QUINQUENNAUX.

Dix ans après son indépendance le Cameroun prépare son 3ème Plan Quinquennal de Développement Economique et Social.

I.2.1. - Le 1er Plan (1960/65)

a été élaboré par une Société chargée de produire rapidement un document qui pourrait être soumis aux parlementaires.

Elaboration et objectifs : En étudiant le rôle joué ^{par} les niveaux sous-nationaux on verra plus loin quelles furent les étapes et les méthodes d'élaboration de ce Plan dont quelques caractéristiques dominantes sont :

- La prise en considération de deux horizons : doublement du revenu réel par tête en 1980. Cet objectif global est assorti de "lignes générales d'orientation" sur les plans humain et économique : amélioration de l'équilibre alimentaire, extension et adaptation de l'enseignement, mise en valeur du potentiel agricole, effort sélectif d'industrialisation... (1)

D'autre part un programme d'opérations fut présenté pour les cinq premières années (1960/65) et c'est ce programme divisé en tranches annuelles qui constitua le 1er Plan.

- La priorité accordée au développement de la production, en particulier rurale, et à l'infrastructure.

- L'adoption des principaux taux suivants :

3,5 % pour l'accroissement annuel du revenu réel par tête, 1,1 % d'accroissement démographique par an, 12,3 % de taux d'investissement moyen par rapport au P.I.B.

(1) Il est à noter que le "rapport général préliminaire" contenait aussi des lignes générales d'orientation sur le plan régional qui n'ont pas été reprises dans le document officiel : accélération du développement du Nord, problème démographique de l'Ouest, développement du centre et de l'Est.

Les 53,2 milliards du Plan devaient être financés par les budgets locaux (Etat et collectivités locales) pour 16 %, par l'épargne privée intérieure pour 10 %, par l'investissement humain ("travail individuel des collectivités et service national") pour 32 %, par les sources extérieures pour 42 % (1).

Exécution :

Le contrôle de l'exécution de ce Plan s'est avéré particulièrement difficile car les prévisions ne couvraient pas tous les secteurs et les 53,2 milliards inscrits concernaient parfois le fonctionnement des services, en particulier des Secteurs de Modernisation. De plus, en l'absence de compte économique, les investissements privés furent difficilement appréhendés. Si dans le domaine des équipements sociaux et administratifs les prévisions ont été très largement dépassées, (pour les 3 premières années les crédits ouverts pour le secteur social représentent 174 % des prévisions) ce qui a entraîné des conséquences sérieuses sur l'équilibre budgétaire, des retards importants sont apparus dans l'exécution de tous les autres programmes, en particulier ceux de la production rurale.

Le bilan complet de l'exécution de ce 1er Plan n'a jamais été fait, le seul document établi au moment de la préparation du II^e Plan ne portant que sur les 3 premières années. (2)

En fait, au cours de cette période les préoccupations politiques l'ont emporté sur les problèmes économiques et ces premières années d'indépendance auront surtout apporté par les enseignements que l'on pouvait tirer de l'échec de ce premier Plan.

I.2.2. - Le II^e Plan. (Juillet 1966 - Juin 1971)

continue de s'inscrire dans l'objectif à long terme du doublement du revenu réel par tête en 20 ans mais son élaboration a donné lieu à des procédures plus longues et plus complexes correspondant au souci exprimé de faire du Plan l'oeuvre de tous les Camerounais. L'accent fût mis sur la concertation pour l'élaboration d'une politique nationale de développement, sur le dialogue à instaurer entre l'administration et la population, sur le caractère réaliste du Plan. Ceci se traduit à la fois dans la mise en place de nouvelles structures d'élaboration et dans le choix des orientations générales.

- (1) Aucune ventilation par source de financement n'est fournie dans le document officiel. Ces pourcentages sont tirés du document préparatoire intitulé Rapport Général.
- (2) C.I.D.E.P. Rapport sur l'exécution du 1er Plan Quinquennal Camerounais jusqu'en 1963 - YAOUNDE 1964.

TABLEAU 1 : PROGRAMMES D'INVESTISSEMENT DES PLANS CAMEROUNAIS
(en millions de francs CFA)

Période	Plan	Etudes		Production		Infrastructure		Equipements sociaux		Total
		Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	
1947-52	P Q 1	197	1,1	710	3,9	15 564	85,0	1 766	9,7	18 236
1953-58	P Q 2	76	0,4	7 121	40,0	7 421	41,0	3 384	18,6	18 002
1959-60	Tranche intermédiaire	36	1,0	1 272	41,0	1 120	36,0	657	21,0	3 085
1960-65	1er Plan	2 400	4,5	16 700	31,4	25 000	47,0	9 100	17,1	53 200
1966-71	2è Plan	2 283	1,4	75 424	45,7	73 027	44,2	14 442	8,7	165 176

a) Elaboration.

Deux principes ressortent de tous les décrets et circulaires précisant les modalités d'élaboration du III^e Plan :

- Celle-ci sera basée sur le dialogue notamment grâce à la régionalisation. Pour cela de nouvelles structures ont été mises en place aux niveaux départemental, régional et national : comités, conseils, commissions au sein desquels étaient représentées toutes les forces vives du pays.

- L'élaboration, s'étendant sur plus d'un an et demi, se fera en deux étapes précédées d'une phase de bilan et en alternant propositions des commissions régionales ou nationales et directives ou arbitrages du Gouvernement. Nous verrons en détail ce processus d'itération dans la 2^eme partie du rapport.

b) Objectifs

Les taux retenus sont de 5,8 % pour la croissance annuelle réelle du P.I.B., 2,1 % pour l'accroissement de population, 15 % de taux d'investissement par rapport au P.I.B., 1 % de taux d'accroissement des prix et 2,5 de coefficient de capital.

La priorité

est accordée au monde rural afin d'élever le pouvoir d'achat des masses paysannes : diversification des produits, mise en valeur de terres nouvelles, amélioration des circuits de commercialisation, crédit agricole, etc... Indépendamment des objectifs propres du secteur Enseignement-Formation un effort nouveau a été tenté en matière de planification des ressources en personnel et emploi.

Parallèlement à la présentation d'objectifs détaillés pour chaque sous-secteur ou produit, une cohérence générale a été recherchée par l'élaboration d'un modèle de croissance mettant en évidence les équilibres fondamentaux : ressources - emplois, balance extérieure, équilibre budgétaire, financement des investissements.

Le Montant global des investissements prévus

s'élève à 165 milliards de francs CFA dont 84,5 milliards d'investissements publics et 20 milliards de financement de l'Etat. La part des équipements directement productifs est d'environ 23 % des investissements publics et 46 % des investissements totaux.

c) Exécution

L'exécution du II^e Plan est régulièrement suivie et présentée dans un rapport annuel. Pour les trois premières années les réalisations sont très variables selon les secteurs : dépassement des prévisions pour l'industrie mais faiblesse des réalisations pour des secteurs clés tels que la production rurale (en particulier production forestière et élevage) et l'enseignement (surtout enseignements primaire et technique).

L'examen de la répartition des investissements réalisés par source de financement montre que si l'Etat a dégagé globalement les moyens financiers prévus par le Plan, la part consacrée aux équipements administratifs est anormalement élevée et le taux de réalisation des autres investissements qui lui incombait faible.

Au total le II^e Plan marque un progrès sensible par rapport au précédent au moins dans la présentation du document très complet et dans le processus d'élaboration : participation de nombreux responsables à tous les niveaux, essai de cohérence globale par utilisation d'un modèle de croissance, objectifs et projets détaillés par secteur et région .

I.2.3. - LE III^e PLAN (Juillet 1971-Juin 1976), en cours d'élaboration, tout en possédant de nombreux points communs avec le second, s'en distinguera puisque ses responsables s'étaient donnés pour première tâche, avant le choix de toute nouvelle méthode d'élaboration, l'étude critique du précédent.

a) Critique du II^e Plan.

Ces faiblesses, mises en évidence par l'équipe de planification dès octobre 1968 portent à la fois sur l'élaboration et sur l'exécution :

- Au départ les problèmes économiques fondamentaux du Cameroun n'ont pas été suffisamment mis en lumière. La phase de bilan et de recherche des blocages de la croissance, trop rapide, n'a pas permis de définir d'une stratégie du développement et de dégager les réformes de fond qui s'imposaient :

le IIIè Plan n'a pas été suffisamment pensé par les Camerounais.

- Le travail technique a été trop lourd. La nécessité de faire participer le maximum de responsables nationaux et locaux a conduit à multiplier les séances de travail, les notes, comptes rendus ou rapports tandis que les commissaires ne saisissaient pas toujours le rôle que l'on attendait d'eux. Les retards pris dans l'élaboration s'expliquent en partie par ces itérations entre les différents types de travaux et leur complexité déroutante pour la majorité des participants ou des services techniques.

- La régionalisation s'est traduite en fin de compte par une simple ventilation par régions des objectifs sectoriels nationaux.

- Il a manqué l'étape de programmation : des difficultés sont apparues au moment de l'exécution en l'absence de définition des tâches et responsabilités concrètes de chaque type d'acteurs : gouvernement, services techniques départementaux, collectivités locales, privés... Ce travail est cependant esquissé par la présentation par secteurs d'échéanciers des investissements, mais il a manqué un document de mise en oeuvre précise des objectifs aux 3 niveaux national, régional, départemental.

C'est compte tenu de ces observations et des nouveautés introduites au cours du IIIè Plan notamment la mise en place de structures de planification, qu'ont été définis les procédures et principes généraux de l'élaboration du IIIè Plan.

b) Ces principes généraux et procédures tels qu'ils ressortent des documents officiels sont les suivants :

- L'élaboration du IIIè Plan doit être l'oeuvre des camerounais eux-mêmes et doit être précédée d'un effort de réflexion systématique sur les grands problèmes de développement du pays.

Un accent particulier est mis sur la mobilisation des hommes et des ressources "dans un processus continu et concerté de mise en valeur économique et de progrès social". Pour cette raison l'élaboration du Plan doit permettre de renforcer et rendre plus efficace la participation des régions.

Le plan doit s'ordonner autour "d'opérations stratégiques", prioritaires pour le secteur public, qui visent à résoudre les problèmes fondamentaux et qui constitueront le noyau dur du Plan.

L'élaboration se terminera par une phase de programmation permettant de préciser le rôle de chaque agent économique au moment de l'exécution.

- Le processus d'élaboration comporte une phase préparatoire ou phase de bilan à l'issue de laquelle sont fixés les objectifs généraux et les opérations stratégiques, une première phase de détermination des objectifs et moyens à mettre en oeuvre pour les réaliser, une deuxième phase de mise en forme des programmes nationaux et régionaux.

Les structures de planification mises en place comportent 6 commissions régionales (1 par région administrative) et 10 commissions nationales : la commission de synthèse, 3 commissions horizontales, 6 commissions sectorielles. Le calendrier des travaux s'étend sur 24 mois de juillet 1969 à juin 1971.

Pour clore ce rappel on peut remarquer que si la période d'exécution reste la même pour les 3 Plans (5 ans) les délais d'élaboration s'allongent. Les orientations fondamentales ne varient pas sensiblement d'un Plan à l'autre : priorité au monde rural, à la formation, effort particulier pour les investissements productifs. Par contre le rôle de la région se précise.

II. LA NOTION DE PLANIFICATION

La Planification camerounaise est un des fondements de la doctrine économique nationale : le libéralisme planifié défini comme une doctrine "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 camerounaise". (1)

La planification camerounaise peut être caractérisée par son esprit, ses buts et ses fonctions implicites.

(1) Charte de l'Union Nationale Camerounaise.

II.1. L'ESPRIT DU PLAN

Le Plan est avant tout une façon d'exprimer une conscience collective du développement, c'est à dire de symboliser une volonté nationale de croissance. "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" (1)

Voulant faire du Plan une oeuvre nationale (il s'agit du Plan de la Nation et non de l'Etat pour reprendre la distinction de P. MASSE) les responsables gouvernementaux ont cherché à créer chez tous les individus un sentiment de solidarité et de participation. C'est à cette volonté que l'on doit le caractère essentiellement empirique de la planification camerounaise : afin que le Plan soit ce symbole de l'effort collectif, des organes de consultation et de décision sont mis en place au moment de l'élaboration tandis que le Ministère du Plan développe ses services extérieurs.

II.2. LES FINS DE LA PLANIFICATION (2)

Les justifications apportées à l'élaboration du Plan se situent aux niveaux politique, social et économique.

II.2.1. Sur le Plan politique et social

les buts affirmés de la planification sont :

- Le renforcement de l'unité nationale. L'esprit démocratique du Plan en fait un instrument privilégié de l'unité politique.

(1) Charte de l'Union Nationale Camerounaise.

(2) Certains des thèmes présentés dans ce paragraphe ont été exposés par le Directeur de la Planification au cours d'interviews accordées à la Radio Nationale en Juillet 1970.

- L'instauration d'un dialogue entre l'administration et les populations entre le niveau régional et le niveau national, entre les responsables des différents secteurs de l'économie nationale. Cette nécessité d'un brassage des opinions et d'un dialogue entre tous les agents économiques est explicite dans le III^e Plan où il fut demandé à chaque niveau et secteur d'exprimer ses problèmes et de proposer ses solutions. Le Parti National et le Ministère du Plan sont ainsi les seules institutions à disposer du niveau de l'arrondissement à celui de la Fédération de structures de consultation et de participation assurant ce dialogue (encore que le Parti ne dispose pas d'une telle assemblée au niveau de la région).

- Le renforcement de l'indépendance économique du pays en autorisant l'utilisation optimale des moyens : le Plan doit permettre la mobilisation des ressources nationales et extérieures et leur concentration sur des secteurs ou des zones-clés où elles auront le maximum d'effets.

- La promotion de l'homme camerounais.

L'objectif final du Plan est l'amélioration quantitative et qualitative du niveau de vie des populations, l'émancipation totale des individus en les amenant à assurer leurs responsabilités et à prendre en charge leur propre développement. Le Plan doit assurer une croissance harmonisée, cette harmonisation étant entendue non seulement entre les secteurs et les régions mais aussi entre les classes sociales : le Plan devient un moyen de justice sociale car il permet la correction des déséquilibres entre les classes (on introduit ici une notion de qualité du développement).

II.2.2. Sur le Plan économique

les fins exprimées sont les justifications couramment admises d'une planification :

- Le Plan constitue le cadre de la politique économique, il est "l'instrument d'orientation de l'expansion économique et du progrès social" (1) et a pour but de pallier les insuffisances du marché dans une économie dualiste : dans le secteur d'économie de subsistance tout développement ne peut être que le fruit d'une intervention de l'Etat tandis que dans le secteur monétaire jouent les lois du marché pour autant qu'elles n'aillent pas à l'encontre des orientations générales.

(1) Loi N° 66/LF/14 du 30 Août 1966 portant approbation du III^e Plan.

L'accent est mis sur la faiblesse des moyens disponibles et sur la nécessité d'en obtenir le rendement maximum en établissant un programme de leur utilisation. L'Etat est le garant de ce programme.

- Le Plan est impératif pour l'Etat.

Le programme des investissements de l'état doit être chaque année respecté grâce au budget d'équipement (élaboré par le Ministère du Plan en liaison avec celui des Finances). Mais le rôle du secteur étatique ne se limite pas aux seuls équipements puisqu'il peut intervenir par la législation (codes des investissements) par le budget (recettes et dépenses) et aussi comme entrepreneur (sociétés d'économie mixte ou publiques)

- La planification au Cameroun a pour but de prévoir l'évolution de l'économie nationale. Pour les II^e et III^e Plans un modèle a été élaboré qui débouche sur un tableau économique d'ensemble pour l'année terminale et qui, en mettant en évidence les contraintes, conduit à l'adoption d'une stratégie : effort sur les projets productifs agricoles, limitation des effectifs de la fonction publique... Il incombe désormais chaque année à la Direction de la Planification d'analyser les écarts entre les prévisions et les réalisations et d'étudier les ajustements ou les réorientations nécessaires en cours d'exécution.

II.3. LES FONCTIONS DU PLAN

L'ensemble des remarques précédentes découlent d'une simple analyse des notes et circulaires officielles. Au cours de notre participation aux travaux d'élaboration du III^e Plan, il nous a paru évident que le Plan remplissait aussi implicitement certaines fonctions.

- Pour le Gouvernement, sur le Plan économique la planification est la seule occasion de faire un bilan complet et volontairement sévère de la situation économique. C'est au cours de la période d'élaboration qu'une réflexion sérieuse permet de faire un bilan des expériences passées, de dégager les faits significatifs et de mettre en évidence les goulots d'étranglement de la croissance. D'autre part, le document - plan devient l'indispensable référence pour la recherche de sources extérieures de financement en justifiant tel projet par sa place dans un ensemble cohérent et réaliste (1)

(1) Cette affirmation doit être nuancée car on peut se demander si un Plan moins complet et moins cohérent mais proposant un plus grand nombre de projets convenablement étudiés (Plan de projets par opposition à Plan de cohérences) ne satisferait pas davantage les sources extérieures aussi bien privées que publiques.

Au niveau politique

Le Plan devient vis à vis des populations une façon d'exprimer l'effort du Gouvernement, le document plan étant utilisé comme un catalogue des moyens que l'Etat met à la disposition des masses rurales. Cette fonction peut cependant rapidement créer désillusions et blocages lorsque les populations, informées par leurs élus, constatent la non-réalisation ou le retard dans l'exécution des projets.

- Pour les Administrations,

à quelque niveau que ce soit, le Plan reste la source de toutes richesses, le Ministère du Plan le répartiteur des fonds, l'élaboration du Plan l'occasion à ne pas laisser passer pour obtenir ultérieurement une part des moyens. Il n'est plus question d'orientations de la politique économique ou de stratégie du développement mais uniquement du document auquel on se référera pour réclamer chaque année le financement des opérations concernant son ministère, sa région, son département ou son village. Il serait intéressant, grâce à une étude des processus de décision, de savoir, si cette fonction de distribution des ressources nationales publiques qu'attribuent les cadres administratifs au Plan est réelle car il semble bien que de nombreuses décisions soient en fait prises en dehors des multiples commissions d'élaboration du Plan.

- Les responsables des collectivités locales nous ont paru avoir une attitude beaucoup plus réaliste au cours des travaux régionaux. Pour eux la fonction souhaitée (et effective) de la planification est l'apport de l'Etat qu'elle peut représenter à leurs propres efforts locaux. Ces apports peuvent consister en fonds (participation de l'Etat au financement d'un projet communal) mais aussi en hommes (meilleur encadrement) ou en réformes (crédit rural, circuits de commercialisation). Le Plan prend alors une fonction contractuelle entre l'agent privilégié Etat et les collectivités rurales qui coïncide avec la fin exprimée de mobilisation de toutes les ressources nationales.

III. LES JUSTIFICATIONS DONNEES A LA REGIONALISATION DU PLAN CAMEROUNAIS

Les raisons de l'intérêt nouveau porté aux phénomènes spatiaux se situent aux deux niveaux de la science et de la politique économiques. Au Cameroun la régionalisation est perçue comme un moyen d'atteindre certaines des fins énoncées ci-dessus et les justifications qui lui sont attribuées sont autant politiques que sociales ou économiques.

1. Les justifications politiques.

Par la participation élargie des responsables départementaux et régionaux qu'elle implique la régionalisation est considérée comme un moyen de faire du Plan le symbole de l'unité nationale et un instrument de dialogue.

2. Les justifications sociales.

Une des fins de la planification est, on l'a vu, de donner le sens des responsabilités à l'homme camerounais : la régionalisation est dès lors conçue comme un outil pédagogique indispensable permettant d'éduquer les responsables économiques, de former les cadres administratifs à l'étude des projets et à la préparation d'un programme, de les initier aux notions de priorité, planning, cohérence...

3 Les justifications économiques

sont de deux ordres :

a) La régionalisation est un moyen d'accroître l'efficacité du Plan - en faisant participer à son élaboration ceux qui, plus tard, seront chargés de l'exécuter : en les associant à la détermination des objectifs et au choix des projets il semble plus aisé de réaliser, au moment de la mise en oeuvre, la mobilisation de toutes les ressources locales.

- en tenant compte des réalités locales et en adaptant les directives générales aux multiples conditions régionales. Il s'agit d'éviter de plaquer des schémas uniformes à des systèmes trop différents.

- en réalisant la collecte dans les départements des informations statistiques de base qui trop souvent ne parviennent pas au niveau national.

b) La régionalisation doit permettre de corriger les inégalités de développement entre les régions. On pense que le fait de faire participer l'échelon régional à l'élaboration du Plan conduit à infléchir les tendances naturelles aux déséquilibres spatiaux ce qui est sans doute confondre régionalisation et politique de développement spatial ou aménagement du territoire.

C'est à l'économiste qu'il incombe d'étudier si la régionalisation a, au cours des trois expériences de planification qu'a connues le Cameroun, répondu à ces justifications. C'est ce que nous essaierons de montrer dans les parties 2 et 3 en analysant les méthodes et les résultats de la planification régionale, particulièrement au cours du III^e Plan, étant entendu que ce sont avant tout les justifications d'ordre économique qui nous intéressent. Si un tel travail doit servir à évaluer l'apport régional à chacune des phases il peut aussi permettre de mettre en valeur les contraintes d'une régionalisation dans un pays neuf à économie peu diversifiée et pouvoir centralisé. Ces contraintes peuvent aussi découler de l'étude des institutions régionales de développement (partie 1).

LES INSTITUTIONS REGIONALES DE DEVELOPPEMENT

La planification régionale camerounaise est basée sur une variété de structures pour la plupart mises en place à partir de 1962/63 : régions administratives, services, conseils et comités régionaux... L'étude de ces structures n'a pour objet que de répondre à certaines questions préalables à l'analyse des expériences de régionalisation proprement dites. En effet la prise en considération d'un échelon sub-national ne se justifie pour le planificateur que si le pays possède une certaine diversité géographique (physique et humaine) et économique minimale qui oblige à poser les problèmes de choix d'une stratégie du développement en des termes différents selon les espaces considérés. Il est nécessaire alors de répondre à trois groupes de questions :

- L'espace camerounais possède-t-il cette diversité minimale qui justifie une planification régionale ? Si oui, les régions-plans choisies ont-elles une spécificité qui en fasse de réelles entités économiques, les unités territoriales sur lesquelles est basée la régionalisation sont-elles opérationnelles ?

- Quelles sont les possibilités (hommes ou institutions) accordées aux régions de participer à la décision et de choisir un type de développement ?

- Les régions disposent-elles de moyens propres (humains ou financiers) pour mettre en oeuvre ce développement ?

Il est certain que des réponses à ces questions découleront des types de rapports entre région et nation dans la définition et la réalisation de la politique de développement.

CHAPITRE I

LES BASES TERRITORIALES DE LA REGIONALISATION

Il est traditionnellement admis que le Cameroun présente sur le plan géographique une grande diversité de traits physiques et humains qui sont un atout important pour le choix d'une stratégie du développement.

Depuis mars 1962 le Cameroun est divisé en 6 régions administratives qui ont constitué le cadre territorial de la régionalisation des II^e et III^e Plans. En présentant les éléments dominants des 6 régions nous ne chercherons pas à remettre en cause systématiquement le découpage administratif qui est pour le planificateur une donnée importante mais à savoir si le Cameroun possède des espaces économiques différenciés correspondant à ces régions administratives.

SECTION I) LE DECOUPAGE ADMINISTRATIF

Le découpage administratif en 6 régions, 39 départements et 127 arrondissements est avant tout l'héritage du passé colonial : les limites des départements actuels correspondent aux anciennes régions (exceptions faites pour le pays Bamiléké et l'extrême nord).

Les régions-plans constituent dans l'ensemble des entités bien individualisées dont on va s'efforcer de présenter schématiquement les caractères importants du point de vue du planificateur : essentiellement activités économiques, freins et potentialités.

A) CAMEROUN OCCIDENTAL

D'une superficie de 42 000 km² (9 % de la Fédération) cette première région administrative correspond aussi à l'un des deux Etats fédérés de la République Fédérale du Cameroun. Elle compte environ 1 300 000 habitants (22 % du total national). La région offre une grande variété dans son peuplement, son paysage et son économie.

- Sur le plan ethnique il faut distinguer les populations bantoues du Sud (Bakundu et Douala principalement) fortement soumises depuis longtemps à la pénétration européenne et les ethnies du Nord (Tikar, Widekum, Cross River) parlant des langues bantoides et qui possèdent de nombreux traits communs avec leurs voisins Bamiléké et Bamoun.

Avec la capitale administrative Buéa (11 000 habitants) les principales villes sont Kumba (42 000), Bamenda (30 000), Victoria (22 000), Wum (17 000) et Mamfé (14 000). Le taux d'urbanisation est assez faible, environ 14 %, les taux d'accroissement des centres mentionnés ci-dessus se situent entre 6 et 7,5 %. Les densités par arrondissement varient de 7 à 80 habitants/km², le taux d'accroissement réel de la population régional est évalué à 2,4 % par an. La pratique de la langue anglaise est un puissant facteur d'unité par rapport aux autres régions.

- Trois grandes zones naturelles partagent la région :

- le Nord, pays de savane et de montagne (grassfield)
- le Centre forestier
- la zone cotière au climat équatorial.

- Les activités économiques sont peu diversifiées. L'agriculture est la première activité économique puisqu'elle occupe environ 85 % de la population de la région et constitue la principale source de revenus. Elle est caractérisée par un développement important des cultures industrielles implantées surtout dans le Sud de la région. On distingue en effet une agriculture de plantations de type moderne, fortement structurée et bénéficiant d'un encadrement intensif, qui est le fait de grandes sociétés agro-industrielles telles que la C.D.C. ou la PAMOL et une agriculture de type traditionnel, inorganisée, sans encadrement. Le Nord du Cameroun Occidental est une zone d'élevage par excellence mais l'approvisionnement des centres urbains reste néanmoins médiocre à cause de l'inorganisation des circuits de commercialisation de la viande. Les départements du centre et du Sud ont des potentialités considérables en matière d'exploitation forestière mais possèdent une infrastructure routière insuffisante. Le secteur industriel n'est pas encore très développé mais de grandes possibilités existent principalement dans la transformation des produits agricoles et animaux. La région possède deux ports actuellement en difficulté par suite de la concurrence de Douala : Tiko et Victoria.

Les principaux problèmes auxquels se heurte la croissance de la région ont été mis en évidence au début de l'élaboration du IIIe Plan :

- Insuffisance de l'infrastructure routière ;
- Inorganisation des structures de production dans l'agriculture et l'élevage ;
- Inadaptation de l'enseignement aux besoins du développement ;
- Insuffisance des formations sanitaires dans les zones rurales et pénurie de personnel médical.

L'organisation rationnelle des plantations villageoises autour des exploitations agro-industrielles, la mise en valeur de la forêt, l'amélioration de la production cacaoyère, le développement industriel et commercial de l'ensemble Victoria-Tiko-Buéa pour la zone de forêt, la réorganisation de l'exploitation du cheptel bovin en associant l'agriculture et l'élevage, le développement de l'artisanat, l'accroissement de la production vivrière pour la zone de savane, telles sont les orientations générales du développement futur du Cameroun Occidental.

B) CENTRE-SUD

La région du Centre-Sud couvre une superficie d'environ 116 000 km² pour une population de 1 100 000 habitants (10 habitants au km²).

- La majorité de cette population est bantoue : Ewondo, Eton, Boulou... avec quelques ethnies de type soudanais dans les savanes du Nord de la région. Les densités sont très inégales : fort peuplement autour de Yaoundé (74 habitants/km² dans l'arrondissement de Saa), zones presque vides au Sud et au Nord (0,5 habitant vers Yoko). Yaoundé constitue une véritable métropole (170 000 habitants) et son attraction explique sans doute le déclin relatif des autres villes de la région : Ebolowa (21 000), Mbalmayo (16 000), Bafia (11 000). La population de Yaoundé croît au rythme de 8,5 % par an, l'ensemble de la région au taux de 2,3 %. Le réseau d'échanges qui s'est constitué autour de la capitale est un facteur d'intégration important, seule la zone littorale de la région échappant à cette polarisation.

- Le relief est composé d'un vaste plateau qui s'élève progressivement du littoral et du Sud vers le Nord et l'Adamaoua et dont l'altitude moyenne est de 600 mètres. Le climat est de type équatorial à 4 saisons. On distingue 3 zones de végétation : la savane au Nord, la zone de contact forêt-savane, la zone de forêt de plus en plus dense à mesure que l'on va vers le Sud.

- L'économie régionale, essentiellement rurale, est dominée par le cacao (environ 85 000 t.); le café, le palmier à huile, les cultures vivrières et le bois sont les autres principales ressources. A Yaoundé quelques industries sont implantées en nombre insuffisant pour absorber la croissance de la population. Les principaux problèmes régionaux sont :

- L'accroissement de la productivité agricole et la mise en place de structures d'intervention efficaces ;
- L'insuffisance des infrastructures de communications: enclavement de certaines zones denses, entretien du réseau routier ; amélioration de l'axe nord-sud ;
- L'inadaptation de la formation aux besoins ;
- La mauvaise organisation du réseau commercial dans les campagnes et les villes secondaires ;
- La croissance urbaine et particulièrement celle de Yaoundé.

Compte tenu des potentialités naturelles des différentes parties de la région, des orientations à long terme ont été proposées par la commission régionale dans chacune des trois zones de développement :

- Dans la zone de forêt le développement devra s'appuyer sur une mise en exploitation intensive de la forêt, sur le palmier et sur l'accroissement des surfaces cacaoyères.

- Dans la zone centre, l'augmentation du revenu sera obtenue par une action sur l'amélioration des rendements, par l'augmentation des productions vivrières, par l'équipement des villes et la promotion des industries .

- Dans la zone de savane la production rizicole, de nouvelles cultures industrielles (fruits) et des fermes d'embouche constitueront la base du développement.

C) E S T

Cette région couvre près du quart du territoire national mais ne groupe que le vingtième de la population.

- Les 280 000 habitants sont composés de bantous au Sud (Pygmée, Maka, Kozimé), de semi-bantous au centre (Kaka) et de soudanais au Nord (Baya). Les villes principales sont Bertoua (9 000 habitants) chef-lieu de région et Batouri (8 000). Le sous-peuplement de l'Est est une caractéristique fondamentale qui conditionne en grande partie son avenir ; dans certaines zones l'émigration fait peser un grand danger car elle touche surtout les jeunes.

- Les grandes zones naturelles et le relief (plateau s'élevant progressivement vers le Nord) sont identiques à ceux du Centre-Sud.

- Café, cacao, tabac, bois et élevage sont les bases de l'économie régionale. Trois zones de développement peuvent être distinguées :

• La zone de forêt qui couvre 71 % du territoire de la région. L'exploitation forestière, qui doit porter à court terme sur 3 500 000 hectares, peut être le moteur essentiel de la croissance économique de l'Est. A plus long terme, la création d'un axe lourd Cameroun-RCA permettra de désenclaver cette partie du territoire.

• La zone de transition du centre où coexistent cultures industrielles (café, cacao, tabac) et cultures vivrières. Cette zone a la population la plus dense et paraît être la plus favorable au développement des productions agricoles. Bertoua doit voir affirmer son caractère de métropole régionale grâce d'une part à son rôle de carrefour routier et d'autre part à un début d'industrialisation en rapport avec l'exploitation forestière et la transformation des produits agricoles locaux.

• La zone de savane du Nord est le prolongement de la zone pastorale de l'Adamaoua. Elle devrait se consacrer à la production des animaux de trait d'une part et des animaux de boucherie pour l'approvisionnement du Sud Cameroun d'autre part. L'arrivée du Transcamerounais provoquera la création de nouveaux centres et favorisera le développement des échanges si les voies secondaires affluentes sont créées ou renforcées.

Les problèmes essentiels de cette région ont trait à l'organisation défectueuse de la production rurale, au caractère destructeur de l'exploitation forestière, au manque et au mauvais état des routes, à l'absence de qualification professionnelle et à l'insuffisance de la population.

D) L I T T O R A L

La population du Littoral est évaluée à 680 000 habitants pour 20 000 km². Il s'agit de la région la plus diversifiée sur le plan économique et d'une des plus riches (34 000 CFA de revenu par habitant rural en 1968/69).

- Douala, Bassa et Bamiléké émigrés de l'Ouest sont les 3 ethnies dominantes. La région est fortement urbanisée (58 %) et les principales villes sont Douala (280 000), Nkongsamba (45 000), Loum (18 000), Edéa (18 000) et Mandjo (12 000). Le littoral a le plus fort taux d'accroissement démographique régional : 3,3 % par an, dû principalement à la croissance des villes (de 4 à 7 %). Pourtant certaines zones sont très peu peuplées (3 habitants/km² dans l'arrondissement de Yingui). Douala possède un très fort pouvoir polarisateur et certaines parties de la région se vident au profit de la capitale. Les contacts anciens avec la civilisation européenne et le taux de scolarisation primaire élevé font du Littoral une région bien individualisée.

- Les caractéristiques physiques de la région sont les suivantes :

- Une zone montagneuse à l'Ouest formée de terres volcaniques très riches où sont localisées les grandes plantations de bananiers et caféiers ;
- Une zone littorale, région la plus arrosée du Cameroun, au Centre;
- Les plateaux cristallins, à l'Est, aux sols médiocres.

- L'économie du Littoral est dominée par le pôle industriel de Douala vers lequel les productions agricoles sont dirigées soit pour l'exportation, soit en vue d'être transformées, soit encore pour la consommation. Les principaux produits agricoles sont le café, la banane, le cacao, l'huile de palme et les cultures vivrières. La pêche, la forêt et le tourisme sont aussi des secteurs très importants : l'économie de la région est largement diversifiée. Les principaux problèmes sont cependant :

- Le déséquilibre du peuplement (urbanisation galopante et exode rural) ;
- Le mauvais état et l'insuffisance de l'infrastructure routière ;
- L'accélération du développement industriel ;
- La formation professionnelle.

Les perspectives de développement sont conditionnées, dans la partie Ouest, la plus riche, par des efforts en matière d'industrialisation, de promotion et d'organisation d'entreprises de services, d'amélioration des infrastructures routières et portuaires, d'urbanisation afin de doter les pôles secondaires d'équipements collectifs susceptibles de fixer les jeunes. Dans la partie Est le développement sera basé sur l'amélioration des productions agricoles (notamment café, cacao et palmier à huile) et sur le bois.

E) LE NORD

La région Nord qui couvre environ le tiers du territoire national constitue par ses caractéristiques physiques et humaines un ensemble bien individualisé où vivent 1 500 000 habitants.

- Sur le plan ethnique il faut distinguer les islamisés et les "païens" de plaine et de montagne. Le fulfuldé, langue pratiquée par la grande majorité constitue un lien puissant. L'urbanisation est la plus faible du pays : 10 %. Garoua (30 000 habitants) s'affirme comme la métropole régionale, concurrencée par Maroua plus peuplée (33 000). Ngaoundéré (20 000), terminus prochain du Transcamerounais, et Yaoundé sont les autres villes de plus de 10 000 habitants. Les densités sont très variables, fortes dans les montagnes du Margui-Wandala (près de 70 hab/km² dans l'arrondissement de Meri), faibles dans l'Adamaoua et la Bénoué.

- Le climat est de type tropical sec, les sols sont généralement médiocres et hétérogènes. La région est formée de 4 zones naturelles :

- La plaine d'inondation du Logone et le bassin du Lac Tchad à l'extrême Nord ;
- Les monts du Mandara au Nord-Ouest ;
- Le bassin de la Bénoué, vaste plaine de savane ;
- Le plateau de l'Adamaoua.

- L'économie de la région est fondée sur l'agriculture : le mil, base de l'alimentation des populations, le coton, principale culture industrielle, l'arachide exportée vers le Sud et l'Ouest et le riz sont les principaux produits. Le plateau de l'Adamaoua par son altitude et sa pluviométrie a une vocation nettement affirmée pour l'élevage (la région possède le plus important troupeau bovin du pays : près de 2 000 000 de têtes). Si les études actuellement en cours concernant la recherche minière aboutissent à des conclusions favorables (bauxite et cuivre) le Nord pourrait devenir la principale zone minière du Cameroun.

Parmi l'ensemble des problèmes auxquels se trouve confrontée la région du Nord certains sont à résoudre en priorité car ils constituent des freins essentiels au développement :

- la sous scolarisation qui est un handicap pour tout progrès agricole et technique et un facteur de blocage socio-culturel risquant d'avoir des conséquences préoccupantes pour l'ensemble de la Nation ;
- La faiblesse du revenu monétaire des masses rurales estimé à 4 100 francs par habitant et par an ;
- Le développement trop lent du secteur secondaire ;
- Le manque de personnel qualifié dans tous les secteurs et à tous les niveaux.

Le développement de la région du Nord doit s'appuyer sur une stratégie visant à résoudre progressivement ces problèmes fondamentaux et à tirer partie de ses atouts. Les perspectives régionales de développement s'articulent autour de :

- l'expansion industrielle ;
- la promotion du tourisme ;
- l'aménagement rationnel du territoire (zones de migrations, Transcamerounais, axe routier Nord-Sud).

F) L' O U E S T

L'Ouest, la région la plus dense (830 000 habitants pour 14 000 km², soit une densité de 59 hab/km²) se compose de deux zones distinctes : le pays Bamiléké à économie fortement monétarisée et le pays Bamoun moins peuplé aux vastes étendues non cultivées.

- Les 3 ethnies principales Bamiléké, Bamoun et Tikar appartiennent au groupe semi-bantou. La première est réputée pour son dynamisme, son ardeur au travail et son goût pour le commerce. 20 % de la population vit dans des villes de plus de 5 000 habitants dont les plus importantes sont Bafoussam (50 000), Fomban (25 000) Bafang (20 000), Dschang (17 000) et Fombot (12 000). La forte émigration des Bamiléké vers le Kungo et Douala autrefois, vers la plupart des grandes villes et le Cameroun Occidental actuellement, ramène le taux de croissance démographique à 2,2 % par an (moyenne nationale 2,3 %). Les densités sont très élevées en pays Bamiléké : 230 hab/km² dans les arrondissements de Batcham et Bafoussam (300 dans quelques chefferies).

- La région est relativement homogène sur le plan physique : elle est formée d'un plateau ondulé dont l'altitude varie de 800 à 1 500 mètres, le département Bamoun étant en général plus bas et plus volcanique. Les cultures occupent la quasi-totalité des sols en pays Bamiléké, la savane herbeuse ou arbustive avec galeries forestières s'étendant dans le Bamoun. La spécificité de la région tient en grande partie à ces caractéristiques physiques.

- Les productions de café, surtout arabica, et de produits vivriers occupent une place prépondérante en pays Bamiléké. Le maïs, le café arabica en plantations industrielles, les produits maraichers et l'élevage sont les activités agricoles de base dans le pays Bamoun.

L'inégale répartition de la population, la croissance accélérée des centres urbains (8 % par an en moyenne) et les problèmes d'emploi et d'équipement que cela crée, le vieillissement de la caféière arabica, la mauvaise organisation des circuits commerciaux tels sont les principaux problèmes de l'Ouest.

Les perspectives et les grandes orientations du développement de la région peuvent être regroupées sous 3 rubriques :

• Les structures du peuplement : organisation des campagnes (zones de mise en valeur, villages-centres) organisation des villes (fonctions et équipements) .

• La diversification des activités économiques en tenant compte des vocations dues à la situation géographique de la région : cultures d'altitude, élevage, promotion industrielle.

• La création d'un réseau hiérarchisé de moyens de communications .

QUELQUES CARACTERISTIQUES REGIONALES

	C. OCC.	CENTRE -SUD	EST	LITTORAL	NORD	OUEST	TOTAL
Superficie (km ²)	42 200	116 180	108 990	20 220	163 520	14 140	465 250
Population	1 270 000	1 119 000	280 000	680 000	1 500 000	830 000	5 750 000
Densité (hab/km ²)	30	10	3	34	9	59	12
Taux d'accroissement réel en %	2,4	2,3	2,1	3,3	1,6	2,2	2,3
Taux d'urbanisation en %	14	22	13	58	10	20	21
Nombre d'entreprises agréées au code des Investissements (1)	9	47 (dont industries du bois : 25)	1	95 (dont industries du bois : 19)	5	3	160
Kilomètres de route bitumée	105	232	0	262	260	118	977
Habitants par bureau de poste	35 200(2)	25 800	20 000	29 600	93 700	56 700	39 000
Taux de scolarisation primaire	55	90	69	85	30	76	61
Habitants pour 1 médecin	61 700	15 000	26 000	10 400	61 000	28 000	33 800
Principales productions rurales	Cacao, Café, Palmier, Hévéa, Elevage, Bois	Cacao, Robusta, produits vivriers, Bois	Cacao, Robusta, Tabac, Bois	Robusta, Palmier, Banane, Produits vivriers	Coton, riz, mil, arachide, élevage	Arabica, produits vivriers, petit élevage	
Revenu par habitant rural en 1968/69	-	27 000	10 800	34 000	4 100	26 000	

(1) au 31/12/1970

(2) y compris les agences postales

SECTION II) LA REALITE ECONOMIQUE DU DECOUPAGE ADMINISTRATIF

Aucun découpage n'est totalement satisfaisant ; ce que l'on cherche uniquement à savoir ici c'est si le découpage administratif, qui est pour le planificateur une contrainte, propose des unités spatiales ayant un contenu économique et justifiables d'une planification régionale.

Qu'entend-on par contenu économique ? Il est communément admis qu'une région "économique" doit satisfaire à une triple série de critères :

- "La région est une entité sociale, démographique et économique capable de fixer dans ses limites géographiques la population qui en est originaire et les activités nécessaires à la vie de cette population" (1)

- La région économique serait dotée d'une certaine auto-suffisance et pourrait satisfaire la plupart des besoins de ses habitants car elle posséderait "des unités viables de production de biens finaux et d'activités liées à la distribution de ces biens ou induits par leur fabrication" (1)

- Il ne pourrait y avoir de région sans l'existence d'un pôle de développement urbain, de pôles ruraux et d'un réseau de communications et de flux entre eux.

Il est probable, et en l'absence de toute analyse économique régionale on ne peut faire que des suppositions étayées par une connaissance pratique de la réalité régionale camerounaise, qu'une seule des régions administratives englobe la totalité de ces caractéristiques.

Les critères auxquels il est fait référence pour apprécier le contenu économique des régions-plans camerounaises sont autres.

A) LE CHOIX DES CRITERES

Il faut d'abord préciser ce que le planificateur attend d'un découpage régional : c'est avant tout par une préoccupation de réalisme et d'efficacité que le planificateur est amené à diviser l'espace ; il cherche à sérier les problèmes, à décomposer une réalité qu'il juge trop complexe pour lui appliquer ses méthodes de travail. Le critère fondamental du planificateur est donc le "problème" : un problème qui se pose de façon spécifique dans une partie de l'espace sera traité d'une manière aussi spécifique.

(1) H. Lhuillier - Outils et cadres pour une planification régionale - p. 65 - Cahier des Sciences Humaines ORSTOM n° 2 - 1967.

Le nombre des problèmes fondamentaux pour le développement de la nation est élevé, il sera par conséquent nécessaire de les regrouper, et l'on peut affirmer que le meilleur découpage régional pour le planificateur est celui qui propose des régions, en nombre limité, où les problèmes de développement se posent dans leur globalité de manière spécifique. Il est évident que le regroupement de ces problèmes peut quelque fois avoir un caractère superficiel mais il est possible de préciser quels sont les facteurs qui influent le plus fréquemment sur la nature des problèmes. Ce sont notamment :

- Les caractéristiques physiques en tant qu'elles déterminent des activités économiques particulières : végétation, climatologie, relief que nous avons mentionnés plus haut pour chaque région administrative, ne sont importants que parce qu'ils conditionnent les activités économiques, principalement agricoles.

- Les liens sociaux qui sont souvent un facteur d'intégration : les comportements économiques liés à la religion, à l'ethnie, à la pénétration d'autres civilisations conditionnent aussi la problématique du développement.

- Les activités économiques : à chaque type de production sont liés des problèmes particuliers : problèmes liés au nil, au cacao, au café arabica, etc.

- La présence d'un pôle de développement. L'effet structurant du pôle sur l'espace environnant importe moins au planificateur en tant que facteur de polarisation qu'en tant que phénomène générateur de problèmes particuliers.

Ainsi pour le planificateur camerounais l'essentiel n'est pas la recherche d'un découpage fin en une multitude de régions bien individualisées et homogènes tel que le géographe peut le proposer mais de disposer d'un outil permettant de sérier les problèmes et de leur appliquer des solutions adaptées.

B) LES IMPERFECTIONS DU DECOUPAGE ACTUEL

Deux cartes sont jointes :

- La première (zones homogènes) n'a pour but que de présenter schématiquement les grandes zones du Cameroun qui présentent des caractéristiques naturelles ou humaines aussi proches que possible.

- La carte des régions économiques essaie de cerner au plus près les grandes régions de problème sans vouloir multiplier leur nombre. Il faut noter que deux de ces 7 régions, celles de Bertoua (Est) et Douala (Littoral) correspondent exactement aux limites des zones d'aménagement régional dont le principe a été retenu pour le III^e Plan.

Les deux incohérences principales que l'on peut constater concernent :

- la région administrative de l'Ouest séparée de la partie Nord du Cameroun Occidental ; ces deux zones ont en effet un ensemble de caractéristiques et de problèmes communs : ethnies voisines, cultures d'altitude, élevage, villes importantes, etc.

- la région du Littoral : les problèmes du littoral camerounais se posent dans leur globalité sur un territoire beaucoup plus étendu que celui de l'actuelle région administrative du Littoral et c'est en partie pour cette raison qu'un Office d'Aménagement a été proposé sur les limites indiquées ici.

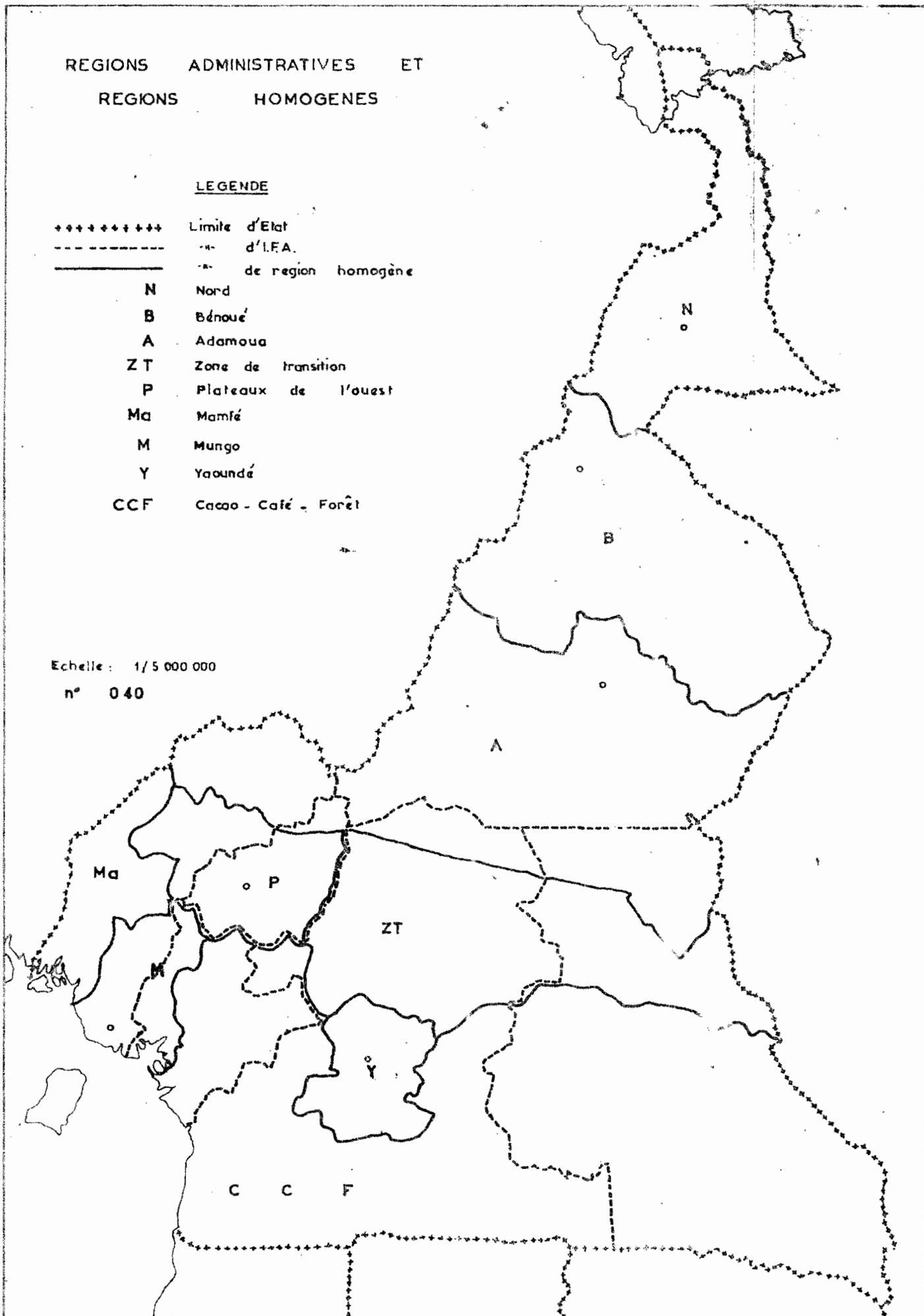
Mais il faut préciser qu'en tout état de cause, les limites administratives en favorisant les liens entre administrés constituent ipso facto un puissant facteur d'intégration : la conscience régionale au Cameroun est avant tout la conscience d'appartenir à une région administrative.

REGIONS ADMINISTRATIVES ET
REGIONS HOMOGENES

LEGENDE

- +++++ Limite d'Etat
- " d'I.F.A.
- _____ " de region homogene
- N Nord
- B Bénoué
- A Adamoua
- ZT Zone de transition
- P Plateaux de l'ouest
- Ma Mamfé
- M Mungo
- Y Yaoundé
- CCF Cacao - Café - Forêt

Echelle: 1/5 000 000
n° 040



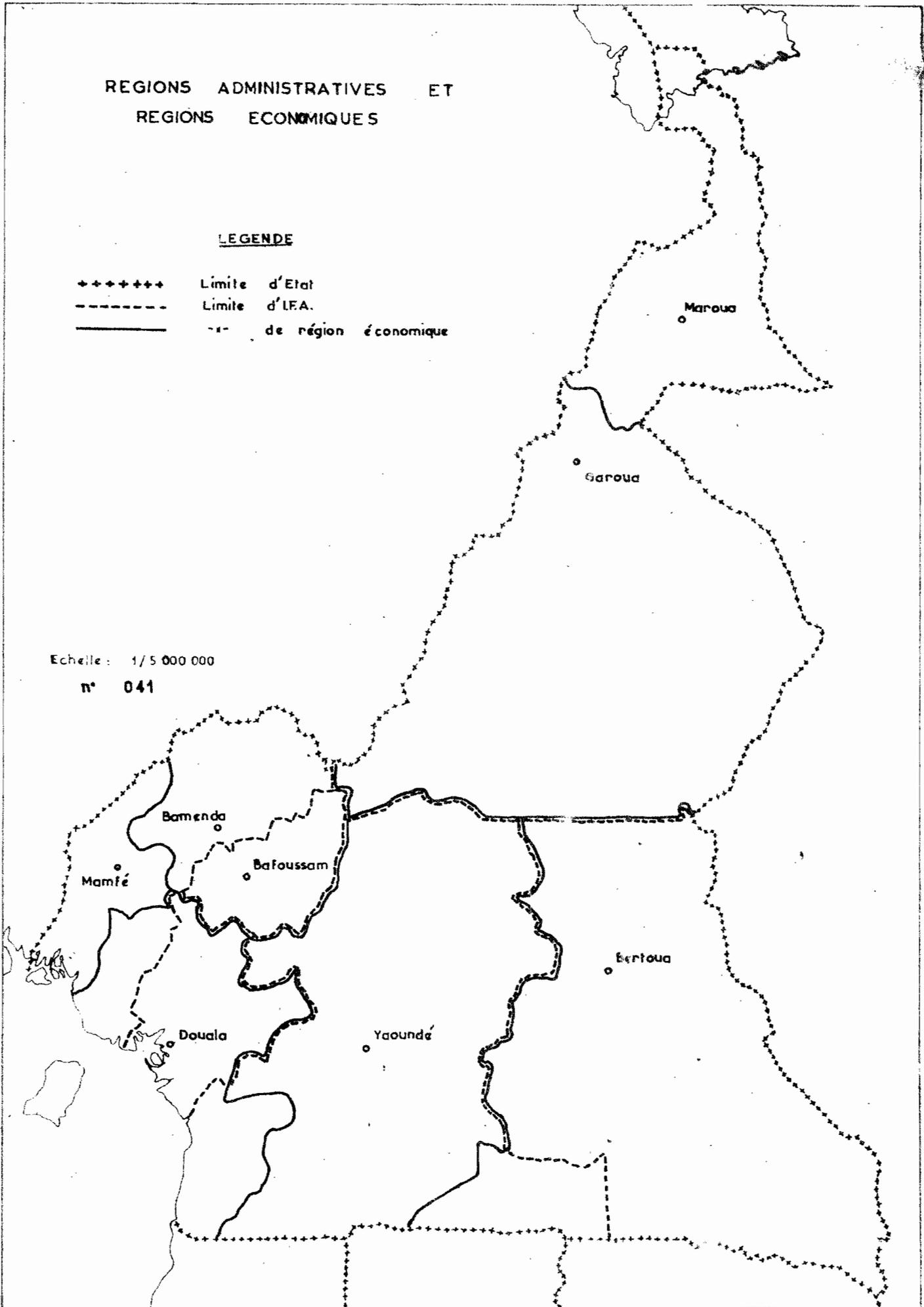
REGIONS ADMINISTRATIVES ET
REGIONS ECONOMIQUES

LEGENDE

- +++++ Limite d'Etat
- - - - - Limite d'LEA.
- de région économique

Echelle: 1/5 000 000

n° 041



CHAPITRE 2

LES MOYENS REGIONAUX DE REALISATION

La planification régionale dans son contenu et ses méthodes est largement dépendante de l'organisation interne des régions. Les relations qui doivent s'établir entre région et nation lors de l'élaboration du Plan et le type de fonctions assignées à la région sont en effet liés aux possibilités que ces dernières auront de réaliser leurs programmes. Les régions, plus ou moins intégrées, de niveaux de développement différents, disposent toutes de moyens de mise en oeuvre des objectifs qui leur sont propres. Ces moyens concernent soit des services administratifs régionaux et départementaux, soit des organismes locaux de développement tels que les communes et les secteurs de modernisation.

SECTION I) LES SERVICES ADMINISTRATIFS REGIONAUX
ET DEPARTEMENTAUX

Les 6 régions administratives sont placées sous l'autorité d'un Inspecteur Fédéral de l'Administration aux pouvoirs très étendus en matière réglementaire.

A) LES AUTORITES DE COMMANDEMENT

Les attributions des chefs de circonscriptions administratives en matière économique sont fixées dans divers textes (1). Il est ainsi précisé que :

"L'Inspecteur Fédéral de l'Administration est le représentant du Gouvernement Fédéral dans sa circonscription. A ce titre, il a pour fonctions :

- de représenter le Gouvernement Fédéral dans tous les actes de la vie civile et en justice ;
- d'exécuter ou de faire exécuter les lois, règlements et décisions fédéraux ;
- de maintenir l'ordre en application des lois et règlements en vigueur ;
- de veiller à la mise en oeuvre du plan et des programmes de développement économique et social ;
- et, de façon générale, d'exécuter toutes les missions qui lui sont confiées par le Président de la République. . .

(1) Voir la liste de ces textes en annexe.

Il rend compte directement au Président de la République Fédérale de son action de coordination, notamment en ce qui concerne l'exécution des plans et programmes de développement économique et social, d'animation rurale et d'orientation générale de la coopération".

Dans la réalité des faits l'Inspecteur Fédéral dispose d'un poids très important et d'une compétence réelle qui en font l'acteur fondamental de l'élaboration du Plan dans les régions. L'ensemble des services régionaux civils sont sous sa direction.

Sous l'autorité des Inspecteurs Fédéraux, des Préfets sont placés à la tête de chacun des 39 départements. Le Préfet "veille au maintien de l'ordre, à l'exécution des lois, règlements et décisions fédéraux et fédérés, ainsi qu'à l'exécution du Plan et des programmes de développement économique et social... Il assure la direction générale des services fédéraux et fédérés civils installés dans son département".

Inspecteurs Fédéraux et Préfets disposent de larges pouvoirs de coordination au moment de l'exécution et d'un avis déterminant dans la phase d'élaboration.

B) LES SERVICES TECHNIQUES

La presque totalité des ministères, des secrétariats d'Etat, et même des directions importantes en matière de développement possèdent des services extérieurs régionaux.

Leur nombre varie selon les régions mais ils sont en général une cinquantaine, le Cameroun Occidental présentant un cas particulier puisqu'étant aussi un Etat cette région possède son Premier Ministère et ses propres Secrétariats d'Etat notamment pour l'agriculture, l'élevage, l'urbanisme et l'habitat, l'enseignement primaire.

Sans présenter de façon exhaustive ces services il faut signaler que la totalité des secteurs importants ont un représentant au niveau des 5 ou 6 régions selon qu'il s'agit de services fédéraux ou fédérés, à l'exception, dans certaines régions, des postes et télécommunications, de la santé et du tourisme. En particulier chaque région est dotée de chefs de service pour l'agriculture, l'élevage, les eaux et forêts, le génie rural, la coopération, les travaux publics, l'urbanisme, l'enseignement, l'éducation populaire et bien entendu le Plan mais aussi la presse, le sport, l'armée, la justice, etc.

Souvent ces responsables régionaux ont fait des études supérieures : ingénieurs, professeurs, administrateurs civils...

La plupart de ces administrations ont aussi un représentant au niveau départemental chargé de l'exécution des tâches coordonnées au niveau régional.

Cette organisation administrative très déconcentrée est un atout important pour la régionalisation. En ce qui concerne les ressources financières les régions disposent de beaucoup moins de moyens.

SECTION II) LES COLLECTIVITES LOCALES

Les communes et les Sociétés Mutuelles de Développement Rural (SOMUDER) sont deux types d'organismes **publics** locaux qui posent actuellement de nombreux problèmes.

A) LES COMMUNES ET SYNDICATS DE COMMUNES

Nous envisagerons successivement les types de communes, leur capacité d'investissement, leurs problèmes.

- Les 119 communes du Cameroun Oriental se partagent en trois types principaux (1) : les communes de plein exercice (14 CPE), les communes de moyen exercice (25 CME), les communes mixtes rurales (80 CMR).

Le mode de désignation du maire, tantôt élu, tantôt nommé, l'étendue de ses pouvoirs et le degré de développement de la commune sont les critères principaux de différenciation. Les 24 local councils du Cameroun Occidental peuvent être assimilés aux CMR. Les maires, assistés d'un conseil municipal, ont des attributions budgétaires, réglementaires et des pouvoirs de gestion et d'entretien des biens communaux. Le Préfet possède une délégation permanente pour assurer la tutelle des communes de son département en intervenant soit directement dans les affaires communales (nomination du maire, délibérations du conseil municipal) soit par voie de contrôle. C'est ainsi que dans le cadre de la programmation départementale du IIIe Plan il sera demandé aux Préfets de veiller spécialement à l'élaboration des budgets des communes.

Les communes ont presque toujours pour ressort territorial l'arrondissement au Cameroun Oriental, la sub-division au Cameroun Occidental (dans quelques exceptions il s'agit de districts ou de groupements).

(1) Voir notre note : l'organisation communale au Cameroun Oriental - Yaoundé - 1969

Jusqu'en 1966, la tendance a été de faire coïncider le territoire de la CMR avec les limites de la plus petite unité administrative et si celle-ci se fractionnait les communes subissaient automatiquement le même sort. Ce morcellement du territoire national en unités communales de plus en plus nombreuses mais aussi de plus en plus petites posait des problèmes tant en ce qui concerne l'organisation administrative interne de ces communes que leur régime financier. On assiste actuellement à une stabilisation ou même au contraire à un regroupement des CMR.

Nombre de communes sont associées dans des syndicats de communes (14 syndicats) qui sont des groupements créés pour réaliser des oeuvres d'utilité intercommunale, en particulier l'achat d'engins et de matériel de travaux publics et "le fonctionnement (personnel et matériel) de services intercommunaux tels que : génie civil et travaux routiers, urbanisme et topographie, électrification et adduction d'eau, exploitation de services par voie de concession".

- Les budgets communaux s'élèvent à environ 4 milliards de francs, les dépenses d'investissement entre 600 et 900 millions selon les années pour les 3 premiers exercices budgétaires du IIe Plan. Cette proportion des dépenses d'équipement varie considérablement d'une commune à l'autre et même d'une année à l'autre dans la même commune ce qui rend les prévisions difficiles au niveau d'un département qui compte de 1 à 7 communes.

Jusqu'à présent les équipements administratifs, l'urbanisme et l'infrastructure ont représenté environ 60 % de ces dépenses, les équipements sociaux 20 %, l'achat de matériel d'équipement 15 % et les investissements en faveur de la production seulement 5 %. Près de 30 % des équipements étaient réalisés dans la seule région Nord.

- Il se pose pour les budgets communaux un triple problème de ressources, d'équilibre et de répartition des dépenses.

• L'accroissement de la capacité d'investissement des communes ne peut passer que par une augmentation sensible de leurs recettes. Celles-ci sont formées pour 90 % de recettes ordinaires et parmi ces dernières pour 90 % de recettes accessoires aux impôts directs : centimes additionnels et ristournes. Parmi les ressources extraordinaires, la part des subventions Petit Equipement Rural (P.E.R.) pourrait être plus importante mais le système présente actuellement de nombreux défauts : faiblesse de l'inscription budgétaire annuelle (de 40 à 50 millions), complexité des dossiers, longueur du processus, critères d'attribution peu objectifs.

Une réforme de l'organisation des subventions aux collectivités locales pourrait prévoir des dotations régionales annuelles et un regroupement, autour du P.E.R., de toutes les petites aides extérieures en maintenant l'obligation d'une participation locale au moins égale.

• Les budgets communaux sont souvent déséquilibrés par suite d'une mauvaise estimation des dépenses ce qui a une double conséquence immédiate : détérioration du patrimoine communal, réduction des dépenses extraordinaires et à plus long terme impossibilité de recourir à l'emprunt. Ces difficultés de gestion sont souvent dues à l'incompétence financière des maires choisis parmi les notables du département et non préparés à ces charges.

• Plus de 12 000 employés communaux absorbent près de 36 % des dépenses communales. Entre les satisfactions immédiates et les dépenses qui assureront l'avenir les maires choisissent souvent le présent. S'il est exact qu'il est nécessaire de mettre à la tête des communes des responsables plus compétents, il faut aussi admettre que l'Etat devra progressivement reprendre à sa charge certaines dépenses qui sont de son ressort, notamment l'enseignement primaire et la santé qui grèvent largement les budgets communaux. Un pourcentage fixe des dépenses devrait être affecté à l'équipement, la répartition entre les différents secteurs étant définie au moment de l'élaboration des programmes départementaux.

B) LES SOCIÉTÉS MUTUELLES DE DÉVELOPPEMENT RURAL

Créées en 1969, les SOMUDER sont des organismes dotés de la personnalité civile et jouissant de l'autonomie financière. Placées sous la tutelle du Secrétaire d'Etat au Développement Rural, elles remplacent au Cameroun Oriental uniquement les Sociétés Africaines de Prévoyance (S.A.P.) qui ont rempli dans le passé un rôle économique et social important mais qui connaissent depuis quelques années des déboires, conséquences de leur mauvaise gestion. A l'exception de celles du Nord, les SAP traversaient une période de quasi-inactivité due à leur déficit chronique.

Les SOMUDER ont pour objectif général "de favoriser la promotion économique et sociale du paysan camerounais. Leur action conjuguée avec celle des coopératives, doit constituer un instrument de l'animation et de la prise de conscience des populations rurales, en vue d'une saine gestion, tant de leurs biens individuels que du patrimoine collectif local". Elle ont notamment pour buts :

• "de contribuer à l'amélioration des conditions économiques et sociales de leurs adhérents au moyen de toutes actions et mesures de développement rural ou d'intérêt collectif ;

• de promouvoir l'esprit d'épargne parmi les adhérents. Elles peuvent en outre entreprendre toutes actions spécialisées dans leur ressort territorial en fonction des conditions particulières y prévalant, ou d'objectifs de développement prévus par le plan".

Tous les contribuables assujettis à l'impôt forfaitaire sont adhérents aux SOMUDER et versent une cotisation annuelle. Les autres ressources peuvent être des subventions, des prêts, des fonds d'épargne, le produit de transactions ou d'exploitation d'entreprises, ateliers, etc. La gestion des SOMUDER est assurée par des directeurs récemment nommés et qui suivront un stage de formation. Il sera institué une SOMUDER par département.

Les SOMUDER reprennent à peu près exactement les attributions des S.A.P. sauf en matière de gestion, on peut donner quelques indications sur ces dernières :

Au 1er janvier 1969 on comptait 61 SAP ou sections de SAP au Cameroun Oriental groupant environ 600 000 membres. Le montant des cotisations perçues pour l'exercice 1967/68 atteignait la somme de 121 millions de francs (environ 130 millions en 1968/69) dont 67 millions pour la région Nord.

Les principaux secteurs d'activité des SAP étaient :

- distribution de semences, en particulier d'arachide ;
- paiement de dépenses de main-d'oeuvre pour l'agriculture, l'élevage, les eaux et forêts ;
- commercialisation et transport de produits agricoles ;
- approvisionnement en marchandises, surtout en matériaux de construction : ciment, bois, tôles, etc. et prestation de services ;
- infrastructure routière.

Le Fonds Commun des SAP a cessé toute activité. Il est impossible de connaître le montant approximatif des dépenses des SAP en matière d'investissement, mais étant données leurs difficultés financières et leurs charges de fonctionnement il a été certainement insignifiant ces dernières années.

SECTION III) LES ORGANISMES REGIONAUX ET LOCAUX DE DEVELOPPEMENT

Indépendamment des entreprises ^{industrielles} privées ou commerciales de nombreux organismes interviennent dans la vie économique régionale, essentiellement en milieu rural. Il faut citer principalement :

1) Les sociétés de développement publiques ou mixtes à caractère industriel et commercial.

Ces organismes qui s'occupent soit d'un produit unique soit d'une zone délimitée, sont en général gérés par des responsables en liaison directe avec le niveau national même lorsqu'ils sont localisés dans une région particulière si bien qu'il est difficile de concevoir que la région puisse influencer sur l'emploi de leurs ressources. Lors de l'élaboration ou de l'exécution du Plan, le niveau régional pourra enregistrer leurs objectifs ou comptabiliser leurs réalisations mais l'orientation de leurs politiques et leurs décisions dépendent avant tout de choix faits au niveau national.

Les plus "régionales" de ces sociétés sont la C.D.C. (Cameroon Development Corporation) et la West Cameroon Development Agency au Cameroun Occidental, la C.F.D.T. (Compagnie Française pour le Développement des Fibres Textiles) dans le Nord. Parmi les autres sociétés publiques ou mixtes il convient de citer la S.F.C.T. (Société Franco-Camerounaise des Tabacs) dans l'Est, l'O.C.B. (Organisation Camerounaise de la Banane) et la SODENKAM (Société de Développement du périmètre de mise en valeur YABASSI-BAFANG) dans le Littoral, la Mission de Développement de la Haute Vallée du Noun au Cameroun Occidental, les ZAPI (Zones d'Actions Prioritaires Intégrées) dans le Centre-Sud et dans l'Est ; parmi les sociétés privées la PAMOL (Unilever), la SAFCA (Bastos), la SAFACAM (hévéa), la SPROA (Société des Plantations Réunies de l'Ouest Africain).

2) Les Secteurs Expérimentaux de Modernisation (S.E.M.)

Conçus à l'origine comme des expériences limitées, les SEM couvrent maintenant les 5 régions administratives du Cameroun Oriental et constituent en fait les organismes de vulgarisation agricole. Il sont chargés de promouvoir, par l'encadrement, la formation et la vulgarisation, le développement de la production agricole. Il s'agit d'établissements publics autonomes, subdivisés parfois en sous-secteurs spécialisés pour un produit ou une activité (riz, chasse, migrations par exemple) dont les ressources s'élèvent à environ 600 millions, dont près de la moitié de subventions de l'Etat fédéré. Les objectifs et programmes régionaux intègrent les activités des SEM qui, dans le cadre des orientations générales définies au niveau national, mettent en oeuvre une politique de développement rural adaptée à chaque région.

3) Les coopératives.

Sur les 113 coopératives recensées au Cameroun Oriental en 1969, 38 seulement fonctionnaient normalement. 90 concernaient le secteur agricole dont 54 le cacao, 12 le robusta, 9 l'arabica, 23 les autres activités dont 7 l'élevage et 6 la pêche.

Les immobilisations s'élevaient à environ 650 millions de francs, le chiffre d'affaires total pour l'exercice 1967/68 à 8,1 milliards, 4 milliards si l'on ne tient pas compte de 2 coopératives alimentaires. Les investissements au cours de cet exercice se sont élevés à 73 millions dont 64 réalisés par les seules coopératives de café arabica de l'Ouest. C'est en effet le secteur arabica qui est le plus prospère sur le plan coopératif, la totalité de ce café étant commercialisé dans la région Ouest par des coopératives : UCCAO (Union des Coopératives de Café Arabica de l'Ouest) et COOPAGRO.

Après avoir passé en revue les organismes régionaux susceptibles de participer financièrement à l'exécution du Plan au niveau local, il apparaît que la région dispose de moyens très réduits. Ces moyens sont en effet doublement limités :

- par leur montant (faibles investissements des communes et des SOUDER notamment) ;

- par les possibilités réelles de les orienter dans le sens des objectifs que la région se sera elle-même fixés. Même si nous n'avons pas parlé ici de l'épargne locale et du financement privé en général, il est clair que l'on ne peut attendre de la planification régionale un apport décisif en ce qui concerne la participation au financement du Plan. L'effort doit porter sur une utilisation des fonds plus conforme aux objectifs.

Par contre la région dispose de nombreux responsables administratifs et l'un des atouts de la régionalisation sera d'assurer la participation de ces cadres à la définition de la politique de développement. Quels sont précisément les canaux par lesquels les responsables régionaux collaborent aux décisions ?

CHAPITRE 3

LES MOYENS DE PARTICIPATION A LA DECISION

Les travaux d'élaboration des IIe et IIIe Plans camerounais ont été conduits par les responsables des services extérieurs du Ministère du Plan au sein de commissions régionales de planification, émanations d'organes régionaux d'exécution du Plan mis en place en avril 1963.

SECTION 1) LES ORGANISMES DE PARTICIPATION

Le décret n° 63/DF/138 du 24 avril 1963 portant création d'organes régionaux du Plan de développement "définit les structures de base devant permettre une participation active des populations aux efforts entrepris dans le cadre du Plan de développement économique et social de la Nation. Ces structures sont constituées par :

- des Conseils Régionaux pour le Développement
- des Comités Départementaux pour le Développement
- des Comités d'Action Rurale "

A) AU NIVEAU DEPARTEMENTAL

Ce texte précise :

"Il est créé dans chaque département un Comité Départemental de Développement chargé d'assister les autorités préfectorales dans la mise en oeuvre du Plan".

- Ses attributions sont les suivantes : il est chargé
 - "de participer à la détermination des zones homogènes de développement et de coordonner les activités des Comités d'Action Rurale .
 - d'examiner les méthodes et moyens à mettre en oeuvre afin d'assurer la bonne exécution du Plan .
 - d'examiner l'état d'avancement des programmes et de faire le bilan de l'action d'animation .
 - de donner son avis sur les demandes de subvention des collectivités locales".

- Composition. Le Comité Départemental pour le Développement (CDD) est présidé par le Préfet, assisté de l'agent régional de développement. Il est composé de tous les chefs de services techniques départementaux, des responsables locaux des agences de développement spécialisées, des représentants aux Assemblées Législatives et des maires du département.

- Fonctionnement. Le C.D.D. se réunit à l'initiative du Préfet au moins une fois par semestre. Ses travaux donnent lieu à l'établissement d'un procès-verbal adressé à l'Inspecteur Fédéral de l'Administration. Créé à l'origine pour assurer la coordination de l'exécution du Plan au niveau départemental, le C.D.D. s'est vu, au cours de la préparation du IIIe Plan, confiés des travaux d'élaboration (bilan-diagnostic et programmation). La réunion de telles sessions plénières qui peuvent grouper jusqu'à une quarantaine de personnes nécessite un travail préparatoire et des méthodes adaptées qui ont jusqu'à présent fait défaut. Les procès-verbaux des C.D.D., avant les travaux de programmation départementale et d'élaboration du IIIe Plan, ne contenaient bien souvent que des recommandations générales et des vœux peu applicables. L'effort entrepris ces derniers mois sera poursuivi lors de l'exécution du IIIe Plan.

Dans chaque arrondissement a été créé un Comité d'Action Rurale chargé d'assister le Sous-Préfet dans la mise en oeuvre des opérations de développement rural.

"Le Comité d'Action Rurale animé par le Sous-Préfet, est composé des maires, des représentants locaux des services techniques et des organismes de développement. Lorsque certains services ne sont pas représentés dans l'arrondissement, le Sous-Préfet peut demander le concours de techniciens de l'échelon départemental, régional ou national.

Le Comité d'Action Rurale dispose d'une ou plusieurs équipes mobiles d'action rurale en fonction de la densité et de la répartition de la population ainsi que des zones homogènes de développement. Le Comité et les équipes d'action rurale ont pour buts:

- d'assurer la vulgarisation des objectifs du Plan, l'éducation civique, économique et socio-technique des paysans,
- l'essor coopératif et l'éducation des coopérateurs,
- de promouvoir le développement communautaire,
- de recueillir et de transmettre à l'autorité supérieure les suggestions de la population".

Le C.A.R. est donc un organisme consultatif chargé de veiller à la bonne exécution du Plan. Ces comités se sont, dans la pratique, réunis de façon intermittente, et, comme pour les équipes d'animation, leur fonctionnement n'a jamais été satisfaisant, les discussions ne débouchant que rarement sur des propositions concrètes. Il ne sont pas intervenus lors de l'élaboration du IIIe Plan.

B) AU NIVEAU REGIONAL

Le décret stipule qu'au niveau régional "il est institué auprès de chaque Inspecteur Fédéral de l'Administration, un organe consultatif dénommé Conseil Régional pour le Développement" (C.R.D.)

- Ses attributions sont larges :

"Dans le cadre des directives générales données par le Gouvernement le Conseil Régional pour le Développement est appelé à connaître^{de} tous les problèmes relatifs à l'élaboration et à l'exécution du Plan de Développement Economique et Social de la Région Administrative intéressée.

A ce titre, il est chargé notamment :

- de proposer les programmes d'action en vue du développement économique et social de la région, et de déterminer l'ordre d'urgence des opérations concrètes retenues ;

- d'arrêter dans le cadre des programmes d'action fixés, les moyens locaux à mettre en oeuvre pour les réalisations envisagées ;

- de favoriser la coordination indispensable entre les actions des services publics, des organismes para-publics et les initiatives privées en matière de développement ;

- de formuler toutes recommandations susceptibles de guider l'action gouvernementale, en ce qui concerne l'exécution du Plan".

- Composition

"Chaque Conseil Régional est composé de membres ^{choisis} parmi les personnalités de la région administrative considérée, en fonction de leur représentativité ou du rôle économique qu'elles jouent localement.

Sont membres de droit du Conseil Régional :

- les Préfets
 - les Députés
 - les membres du Conseil Economique et Social
 - les chefs des services techniques
 - le représentant régional de la Banque Camerounaise de Développement.
- de la région administrative considérée

D'autres membres, et notamment les responsables des collectivités publiques, sociétés de prévoyance et de coopératives, peuvent être désignés pour la durée d'exécution d'un Plan par arrêté du Ministre chargé du Plan sur une liste proposée par l'Inspecteur Fédéral de l'Administration. A l'occasion de ces travaux, le Conseil peut entendre toute personne dont la collaboration sera jugée nécessaire ou tout responsable administratif dûment autorisé à cet effet".

- Fonctionnement

Le Conseil Régional pour le Développement se réunit une fois par an en session ordinaire, et peut être convoqué en session extraordinaire par l'Inspecteur Fédéral de l'Administration. La durée des sessions ne peut excéder une semaine.

"La convocation comporte un ordre du jour communiqué au Ministre chargé du Plan, ainsi qu'aux Ministres et Secrétaires d'Etat techniques intéressés".

L'Inspecteur Fédéral de l'Administration (ou son suppléant), assisté par un secrétariat permanent assuré autrefois par la Division Economique et du Plan, actuellement par le Service Economique Régional, préside les séances du Conseil qui ne peuvent se tenir qu'en présence des deux tiers au moins des membres.

Pendant l'élaboration du Plan, le Conseil Régional pour le Développement, avec les mêmes attributions et une composition identique, prend la dénomination de Commission Régionale de Planification (C.R.P.). C'est au sein de cette Commission qu'ont été désignés les groupes d'études et qu'ont été réalisés la plupart des travaux régionaux d'élaboration du IIIe Plan. Les programmes régionaux et le contrôle de leur exécution seront discutés chaque année par le Conseil et préparés par le Service Economique Régional.

C) AU NIVEAU NATIONAL

Les Commissions Nationales de Planification sont des organes consultatifs placés auprès du Ministre du Plan au moment de l'élaboration du Plan et chargés de préparer ces Plans.

Parmi les 4 commissions horizontales créées pour le IIIe Plan, 2 ont explicitement pour fonctions de prendre en compte les propositions régionales et veiller à leur intégration aux travaux nationaux. Un fait nouveau et fondamental par rapport au IIe Plan est à signaler : les 6 Inspecteurs Fédéraux et les 6 chefs des services économiques régionaux sont membres de droit de ces commissions. Il s'agit de :

- la Commission de Synthèse qui, notamment,

- "étudie la cohérence des plans régionaux entre eux et leur évolution globale vers un meilleur équilibre interrégional à long terme...
- ventile les programmes régionaux entre les commissions sectorielles et étudie la répartition des objectifs et des moyens entre les régions.
- prépare les arbitrages éventuels à soumettre au Gouvernement en cours de planification, en vue d'adapter les propositions régionales ou sectorielles en fonction des contraintes nationales (notamment financières), éventuellement en vue de modifier certaines options qui s'avèreraient irréalisables".

- La Commission Aménagement du Territoire

- "Cette commission est chargée d'assurer les cohérences physiques à la fois intersectorielles et interrégionales, en particulier, en matière de transports, de communications, de grandes opérations d'équipement, de migrations et d'urbanisation, en vue d'une meilleure utilisation et d'une meilleure organisation du territoire.

- Conditions d'une meilleure répartition démographique .
- Réduction des disparités régionales .
- Définition d'une hiérarchie des espaces, des agglomérations .
- Propositions quant à la localisation par zone des objectifs élaborés par les commissions sectorielles, nationales et régionales, en vue d'une meilleure répartition des équipements sur le territoire.
- Aménagement des villes et des campagnes.

- Elle centralise les propositions des commissions régionales et s'assure de leur prise en considération et de leur cohérence à l'échelon national.
- Elaboration d'un plan intérimaire d'aménagement du territoire pour la période quinquennale.
- Orientations pour la mise à l'étude d'un plan d'aménagement à long terme."

On verra plus loin les difficultés rencontrées pour réaliser cette intégration région-nation.

Il faut enfin signaler une dernière structure pouvant intervenir dans la politique de développement spatial : le Conseil Fédéral de l'Aménagement du Territoire créé en 1964 et "chargé d'élaborer à l'échelon de la Fédération une politique d'Aménagement du Territoire et de coordonner en fonction de cette politique les actions des différents Ministères Fédéraux et des Secrétariats d'Etat Fédérés". Ce Conseil ne s'est, jusqu'à présent, occupé que des problèmes d'urbanisme et d'habitat.

SECTION 2) LES SERVICES DEPENDANT DU MINISTERE DU PLAN

A) AU NIVEAU DEPARTEMENTAL

A ce niveau, le Ministère du Plan dispose d'agents, improprement appelés Agents Régionaux de Développement (A.R.D.), qui ont pour but "dans le cadre de l'animation rurale, de seconder les autorités locales dans les tâches de préparation et d'exécution des programmes".

Ce sont des contractuels du Ministère du Plan n'appartenant pas aux cadres de l'Administration Territoriale. Ceci devait poser de nombreux problèmes en 1963/64 à l'installation des ARD, les Préfets déplorant leur manque d'expérience professionnelle et ne percevant pas toujours clairement leurs fonctions (ce point sera vu plus loin).

Une circulaire émanant des 2 Ministères (Administration Territoriale et Plan) est venue préciser la place de l'ARD vis à vis du Préfet :

"Le Préfet demeure en tout état de cause responsable des tâches de l'agent régional sur lequel il exerce, à la fois autorité et contrôle...

... Les fonctions des agents régionaux de développement consistent essentiellement à :

- établir en liaison avec les divers services techniques du département des projets de développement sectoriels réalisables par des groupes d'individus, les collectivités privées ou publiques ou l'Etat ;

- intégrer les projets et les activités existants dûment recensés dans un plan cohérent de développement départemental. ;

- rechercher et proposer aux autorités préfectorales les moyens et éventuellement la procédure de la recherche du financement permettant la réalisation des projets établis ;

- orienter les activités des équipes mobiles d'animation et exploiter les rapports établis par elles ;

- assurer la préparation des comités départementaux de développement ;

- suivre l'exécution des décisions de ces comités ;

- informer les autorités administratives de l'exécution des programmes du plan de développement à l'échelon départemental ;

- préparer et rechercher les éléments d'étude nécessaires à la planification".

Les Agents Régionaux de Développement ont très largement participé à l'élaboration des IIe et IIIe Plans. Sans que le lien soit encore officiel (ils sont toujours actuellement rattachés à une Direction centrale) ils dépendent de fait dans leur travail des Services Economiques Régionaux.

B) AU NIVEAU REGIONAL

En décembre 1962 a été créée dans chaque région une Division Economique et du Plan (D.E.P.) placée sous l'autorité d'un chef de division, cadre de l'Administration Territoriale et non du Plan, et chargée de suivre toutes les affaires économiques de la région pour le compte de l'Inspecteur Fédéral.

Ce n'est qu'en mars 1969 que le Ministère du Plan a été doté de services extérieurs propres au niveau régional. Le décret qui réorganise le Ministère précise en effet :

"Il est créé auprès de chaque Inspecteur Fédéral de l'Administration un Service Régional de l'Economie et du Plan relevant du Ministère du Plan et du Développement et placé sous l'autorité du Secrétaire Général du Ministère du Plan et du Développement.

Le service régional de l'Economie et du Plan est chargé :

- de recueillir, de centraliser et de transmettre à l'Inspecteur Fédéral de l'Administration et au Ministère du Plan et du Développement l'information économique de la région et notamment de tenir à jour les fiches de contrôle d'exécution du Plan ;
- d'organiser la régionalisation du Plan de Développement Economique et Social, notamment en assurant le Secrétariat des Commissions Régionales de Développement ;
- de suivre toutes affaires économiques intéressant la Région à la demande du Ministère du Plan et du Développement ou de l'Inspecteur Fédéral de l'Administration".

L'appellation de ces Services Régionaux de l'Economie et du Plan, qui remplaçaient les D.E.P., a été modifiée en juin 1970 :

"Les services extérieurs du Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire sont :

- les Services Economiques Régionaux,
- les Services Régionaux de la Statistique.

Il sont placés sous l'autorité du Secrétaire Général du Ministère. Les Inspecteurs Fédéraux de l'Administration ont l'emploi direct du Service Economique de leur région".

Leur compétence est plus étendue puisque les nouveaux Services Economiques Régionaux (S.E.R.) sont conjointement les services extérieurs du Ministère du Développement Industriel et Commercial. Les cadres placés à la tête de ces 6 services sont soit des administrateurs civils, soit d'anciens A.R.D. ayant reçu une formation économique complémentaire. Depuis leur nomination leurs tâches ont été consacrées presque exclusivement à l'élaboration du IIIe Plan et ils disposent maintenant d'adjoints et même pour certains (ceux des régions Littoral, Centre-Sud et Nord) d'une petite équipe de collaborateurs. Leurs relations avec l'Inspecteur Fédéral et avec les autres chefs de services techniques régionaux, après une courte période de rodage, ne posent plus de problème. Des précisions sont par contre encore attendues sur l'organisation interne des Services et sur leurs relations avec les directions centrales.

C) AU NIVEAU NATIONAL

La Direction de la Planification, créée en mars 1969, et chargée d'élaborer le Plan comprenait un Service de la Planification Régionale toujours en place mais dont on ne peut savoir s'il sera maintenu, la nouvelle organisation interne de la Direction n'étant pas connue depuis le dernier décret de juin 1970.

La création de ce service représentait une nouveauté importante par rapport au IIe Plan puisqu'un chef de service était dorénavant explicitement responsable, au sein de l'équipe centrale de planification de la préparation du Plan au niveau régional. Ce service est chargé de préparer, d'organiser, de réaliser en collaboration avec les Services Economiques Régionaux, les travaux de planification régionale. Quatre types principaux de tâches lui sont confiés :

- au niveau national

- L'organisation générale des travaux de régionalisation et la mise au point des méthodes d'élaboration. C'est ce service qui, à chaque phase, a conçu les outils et les techniques de planification au niveau régional en conformité avec l'esprit de l'élaboration du IIIe Plan.
- La transmission et la synthèse des propositions régionales pour leur intégration aux travaux nationaux, la rédaction des programmes régionaux définitifs.

- au niveau régional

- La formation des chefs de Services Economiques Régionaux et des A.R.D. aux méthodes retenues. Au début de chaque phase des sessions de formation ont été organisées qui permettaient d'initier les responsables régionaux ou départementaux du Plan aux techniques et de les informer sur l'esprit et l'état d'avancement des travaux au niveau national.
- L'assistance aux régions pendant les phases actives (participation aux réunions) ou pendant la mise en forme des rapports régionaux.

Le Service de la Planification Régionale est le maillon intermédiaire indispensable entre région et nation : il transmet les informations dans les deux sens et est chargé de défendre le point de vue régional dans les travaux nationaux. C'est ainsi que tous les membres du service ont participé aux commissions nationales et ont été souvent amenés à présenter le point de vue des régions. A l'inverse ils expliquent aux responsables régionaux les raisons des choix effectués au niveau national et mettent en évidence les contraintes qui ne peuvent être perçues dans les régions.

La régionalisation est au Cameroun une option sur laquelle le planificateur ne peut revenir. Le but que nous poursuivions en étudiant les diverses structures régionales était d'apprécier :

- l'intérêt d'une prise en compte du facteur spatial dans la politique de développement : la diversité des régions camerounaises, leurs niveaux de développement différents, leur complémentarité et en même temps leur manque d'intégration autorisent à considérer que l'établissement du Plan fondé sur une différenciation régionale est effectivement nécessaire.

- les moyens que ces régions si dissemblables avaient de choisir et mettre en oeuvre leurs propositions. Ces moyens sont financièrement réduits mais des organes consultatifs nombreux ont été mis en place. Un certain décalage apparaît alors entre l'effort réalisé pour permettre aux régions de s'exprimer et les possibilités réelles que celles-ci ont d'appliquer, avec leurs ressources propres, les options prises.

Il importe de savoir si dans leur esprit, leurs méthodes, leur contenu les trois expériences de planification, et en particulier les deux dernières, ont tenu compte de ce décalage et de ces contraintes que sont la nécessité de la prise en considération des différenciations spatiales, la volonté d'une participation effective des responsables locaux à qui l'on a fourni des structures à cette fin, la modicité des moyens de mise en oeuvre.

LA REGION DANS L'ELABORATION DU PLAN

Il est admis au Cameroun qu'une planification réaliste et cohérente ne peut être que le résultat de deux démarches convergentes : l'une nationale définissant les cadres de la politique économique, l'autre régionale adaptant les objectifs généraux aux particularismes locaux. Les deux problèmes fondamentaux de la régionalisation sont alors les suivants :

- quels types de contributions peut-on demander aux niveaux régional et départemental en tenant compte des objectifs assignés au Plan, des structures existantes, des moyens et contraintes économiques et politiques. Dans la planification camerounaise ces contributions ont pu concerner l'un ou plusieurs de ces travaux : analyse de la situation de départ, établissement de perspectives à long terme, choix d'objectifs quinquennaux, élaboration de projets, définition de programmes d'exécution.

- Comment assurer la coordination et l'harmonisation de l'ensemble des propositions régionales entre elles d'une part, avec les propositions sectorielles nationales d'autre part. Seul un schéma strict d'intégration par étapes successives permet d'aboutir à un ensemble cohérent et harmonisé à partir de chacune des approches.

/

En présent ant dans cette partie les techniques de planification employées dans les trois Plans, au cours desquels la conception du rôle de la région et les processus d'itération région-nation se sont affirmés, on verra que jamais les schémas initiaux ne furent respectés.

CHAPITRE I

LES DEUX PREMIERS PLANS

Il s'agit de deux Plans de conceptions très différentes : le premier est un document simple, élaboré très rapidement par une société d'études, pour lequel l'apport régional ne pouvait revêtir qu'un aspect marginal. L'élaboration du second a résulté d'un travail beaucoup plus lourd et plus ambitieux où la région devenait un des éléments fondamentaux de la démarche. Ces profondes différences se traduisent dans les calendriers et dans les documents produits : monographies et tableaux d'opérations pour le premier, documents de bilan, perspectives, objectifs et programmes pour le second.

Section I. LES COMMISSIONS REGIONALES PREPARATOIRES AU PREMIER PLAN

Le schéma retenu par le Commissariat au Plan comprenait trois phases (1) :

- au cours de la première phase, après consultation des personnalités locales et la collecte du maximum de documentation et d'informations, un rapport introductif fut rédigé accompagné de fiches analytiques par secteur d'activités.

- Ces documents ont été soumis à des commissions du Plan réunies à cet effet à Yaoundé : une commission générale et six commissions spécialisées.

- Dans une troisième phase la société d'études a mis au point trois rapports successifs : un rapport analytique qui étudie chaque secteur séparément, un rapport général qui "élabore l'ensemble des données analytiques en une politique globale de développement" et un rapport de synthèse qui constitue le document destiné au gouvernement.

Les départements sont intervenus à deux moments de ce processus : pendant la phase préliminaire de recueil de l'information (commissions régionales) et pendant les travaux de synthèse de la phase finale (tableaux récapitulatifs des opérations départementales).

(1) Voir schéma joint page : 49

1959

AOUT

OCTOBRE

NOVEMBRE

DEBUT DECEMBRE

XI-DECEMBRE

1960

JANVIER

à

JUILLET

AOUT

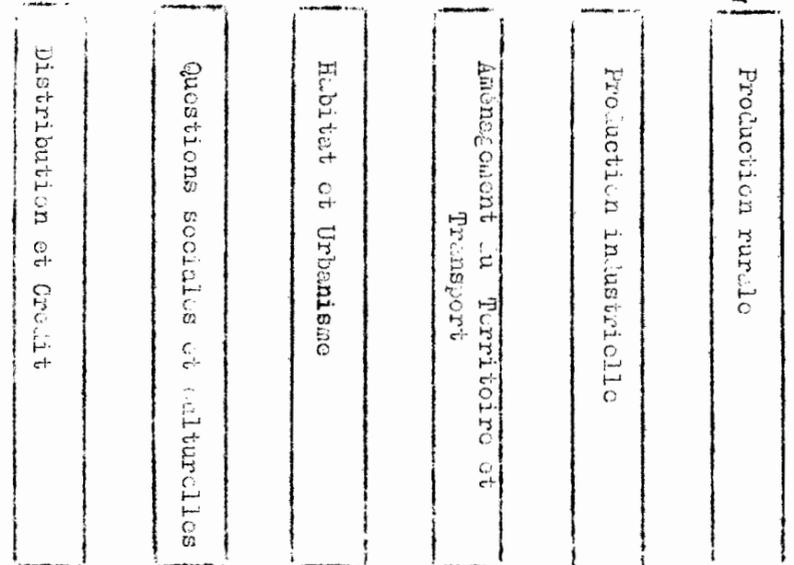
Rapports des 21
Commissions départe-
mentales

Travaux du Ministère du Plan +
travaux bureau d'études (SOGEP)

Rapport introductif
+
Fiches Techniques

1ère session de la Commission générale de
planification

Commissions spécialisées :



2ème session de la Commission Générale
de planification

Tableaux Récapitulatifs
des opérations départe-
mentales

Etude S.O.G.E.P. sur
l'industrialisation

Travaux de synthèse
de la S.O.G.E.P.

RAPPORT
ANALYTIQUE

RAPPORT
GENERAL

RAPPORT DE
SYNTHÈSE

Approbation du Plan par
l'Assemblée Nationale
le 16 Décembre 1960

1) La mise en place des commissions régionales (1)

Avant le 15 Août 1959 dev aient parvenir au Commissariat au Plan les travaux des commissions régionales, nouvelles institutions dont les caractéristiques essentielles étaient les suivantes :

Composition : La commission, présidée par le Préfet, était la plus représentative possible : autorités administratives et traditionnelles, parlementaires, services techniques, représentants des intérêts matériels privés et publics, des intérêts moraux et religieux. C'est le Préfet lui-même qui en désignait les membres dans ce cadre.

Fonctions : Le rôle des commissions consistait en premier lieu à fournir la documentation de base nécessaire à la préparation du Plan en dressant par rubrique un inventaire détaillé des problèmes de la circonscription, en dégagant ensuite, en les classant par ordre d'urgence, les objectifs souhaitables et possibles avec toutes suggestions utiles sur les moyens à mettre en oeuvre pour y parvenir.

Méthodes de travail : Le Préfet fut l'animateur des commissions. Il pouvait demander à chaque chef de service technique un rapport relatif à la rubrique Plan de son secteur mettant en évidence problèmes et solutions. Après avoir examiné ces rapports il était chargé d'établir lui-même un rapport de synthèse "en précisant la nature et l'importance des interactions entre le social, l'économique, voire même le politique". L'ensemble des documents présentés et discutés par la commission départementale donnait lieu à un procès-verbal transmis au Commissariat au Plan.

Les travaux et leur utilisation : Les 21 rapports départementaux avaient une double destination : en Avril le Commissariat au Plan pour la rédaction du rapport introductif, en Décembre les rapporteurs des commissions spécialisées.

(1) Au cours de l'année 1959 de régionales ces commissions deviendront départementales, les anciennes régions étant rebaptisées départements (ou devant plusieurs départements : pays Bamiléké). Ce premier Plan ne concerne que le Cameroun Oriental.

Les documents ont été envoyés pour la plupart avec beaucoup de retard ou très incomplets si bien que leur intégration aux travaux préparatoires fut pratiquement nulle. Lorsque les rapports parvenus à temps furent remis aux commissions nationales celles-ci, disposant d'autre part des rapports nationaux sectoriels, n'en tinrent pas plus compte. Il faut enfin noter que la première circulaire envoyée aux Préfets précisait : "Les commissions centrales, après étude des rapports pourront vous demander de venir développer ou préciser vos conclusions". A notre connaissance aucun Préfet ou responsable départemental ne fut convoqué à ces commissions.

2) Les tableaux d'opérations

Après les réunions des commissions nationales une nouvelle contribution était demandée aux départements : la réalisation de tableaux récapitulatifs d'opérations.

Pour le 15 Février 1960 les documents, établis par le Préfet en collaboration avec les services techniques, et qui n'avaient plus à être soumis à une commission locale, devaient faire ressortir pour quatre secteurs (études générales, production économique, infrastructure, affaires sociales)

- le détail des investissements proposés, classés par ordre d'urgence, en individualisant chaque opération et en précisant la part de financement pouvant être supportée par les collectivités locales,

- le détail des charges de fonctionnement qui en découlaient en distinguant celles qui pesaient sur le budget national ou sur les différentes collectivités

- l'échéancier annuel des réalisations.

Une attention particulière était portée à la cohérence du programme d'opérations "ensemble homogène, organiquement et financièrement viable" et à la rentabilité des projets : dans la mesure du possible la réalisation des objectifs de production devait compenser, et au delà, le surcroit de charges résultant de l'amélioration future de l'équipement social.

Ces programmes étaient confrontés au niveau national à ceux des différents ministères et services pour la présentation définitive du Plan.

La difficulté de retrouver ces documents qui ne sont parvenus aux services centraux qu'entre Février et juin, c'est-à-dire à une date où les travaux de rédaction des trois rapports finaux étaient probablement déjà avancés, ne permet pas d'apprécier le degré d'intégration des propositions départementales aux programmes nationaux.

Si, comme on l'a dit plus haut, le 1er Plan a été un échec au niveau de l'exécution il est néanmoins très révélateur de certains apports et difficultés de la planification régionale .

a) les justifications présentées d'une prise en considération du niveau départemental se retrouveront dans les expériences suivantes :

- Volonté de faire une oeuvre réaliste en associant les exécutants du Plan à son élaboration.

- Nécessité d'une information de base non disponible au niveau central : le département a paru aux planificateurs être le meilleur niveau pour fournir "la documentation de base nécessaire à la préparation du Plan".

- Besoin de mobiliser toutes les ressources. Il n'est pas encore question de potentialités ou vocations régionales mais il fut demandé aux Préfets de mettre en relief les possibilités locales de financement.

b) Les principales difficultés furent :

- le caractère souvent incomplet et surtout non standardisé des documents départementaux ce qui a gêné leur exploitation par le niveau national ; une trop grande liberté était laissée aux Préfets aussi bien dans la présentation que dans le contenu (absence de précision sur les objectifs généraux de développement) des monographies départementales qui ne sont devenues qu'un catalogue de voeux sans référence à une stratégie nationale.

- le non respect des échéances (1).

(1) Il est à noter que l'élaboration des tableaux récapitulatifs d'opérations (à recenser pour le 15 Février) coïncidait avec des événements politiques autrement mobilisateurs : référendum constitutionnel du 21 Février 1960 et élections législatives du 10 Avril. Ce problème se retrouvera pour les deux Plans suivants.

L'envoi tardif des travaux a empêché pour certains toute utilisation par les services du Plan. Cette première expérience semblait montrer d'autre part que la méthode efficace ne consistait pas à envoyer les documents départementaux aux divers rapporteurs ou commissaires nationaux mais à les intégrer au préalable dans un rapport introductif.

On doit aussi rappeler que dans un des rapports de synthèse de la troisième phase, le "Rapport Général", étaient esquissées des "lignes générales d'orientation" sur le plan régional. L'objectif global était la réduction des écarts entre régions notamment par l'accélération du développement du Nord (efforts en matière d'enseignement, santé, élevage et agriculture), par l'harmonisation de la répartition du potentiel humain pour résoudre le problème démographique de l'Ouest, par un effort spécial sur les départements de l'Est. Cette optique spatiale des problèmes fondamentaux du pays ne fut pas reprise dans le document final du Plan.

Section II. LE REGION DANS L'ELABORATION DU SECOND PLAN

La majorité des pays africains, selon une récente publication de la Commission Economique pour l'Afrique (1) ont fait une plus grande place aux problèmes régionaux dans leurs Plans de "deuxième génération". Le Cameroun n'échappe pas à cette remarque. S'appuyant sur de nouvelles subdivisions administratives, les planificateurs de 1965 ont choisi de faire de la régionalisation une des caractéristiques majeures du II^e Plan. Les circulaires présentant l'élaboration de celui-ci précisent (2) :

- qu'un des caractères fondamentaux du Plan serait sa régionalisation car le "Plan doit être concerté non pas seulement avec les représentants de la population à l'échelon national mais également à un niveau aussi proche que possible des masses en particulier rurales",

- que cette régionalisation serait atteinte "grâce aux interventions répétées des commissions régionales dans le processus d'élaboration du Plan"

- que les travaux aboutiraient à une série de documents parmi lesquels des plans régionaux "traçant le cadre détaillé et l'échéancier des actions à mener dans chaque région" et qui ne devaient pas être "une simple décontraction des objectifs et des programmes nationaux mais l'expression véritable des aspirations et des besoins des régions."

Des objectifs aussi ambitieux commandaient la mise en place rapide d'un fort soutien logistique aux régions ; dès 1963, on l'a vu, de nouvelles structures de participation furent mises en place : C R D dans chacune des 6 régions administratives, C D D dans les départements, C A R dans les arrondissements. Parallèlement les nouveaux agents chargés de seconder les Inspecteurs Fédéraux et les Préfets dans leurs tâches d'élaboration des projets, de préparation du Plan et d'animation des conseils étaient progressivement nommés. Au début de l'élaboration du II^e Plan les éléments régionaux mis en place étaient donc les suivants :

(1) Information - Planification N° 2 Juillet 1969 - CEA - Addis-Abéba.

(2) Circulaires N° 24/PRF du 14/11/1964 et N° 14/CAB/MINFI du 26/11/1964.

<u>Niveau</u>	<u>Autorités de commandement</u>	<u>Services économiques</u>	<u>Structures de participation</u>
I F A	I F A	Chef de la Division Economique et du Plan (+ Expert étranger) (début 1965)	C R D
Département	Préfet	A R D	C D D
Arrondissement	Sous-Préfet	E M A	C A R

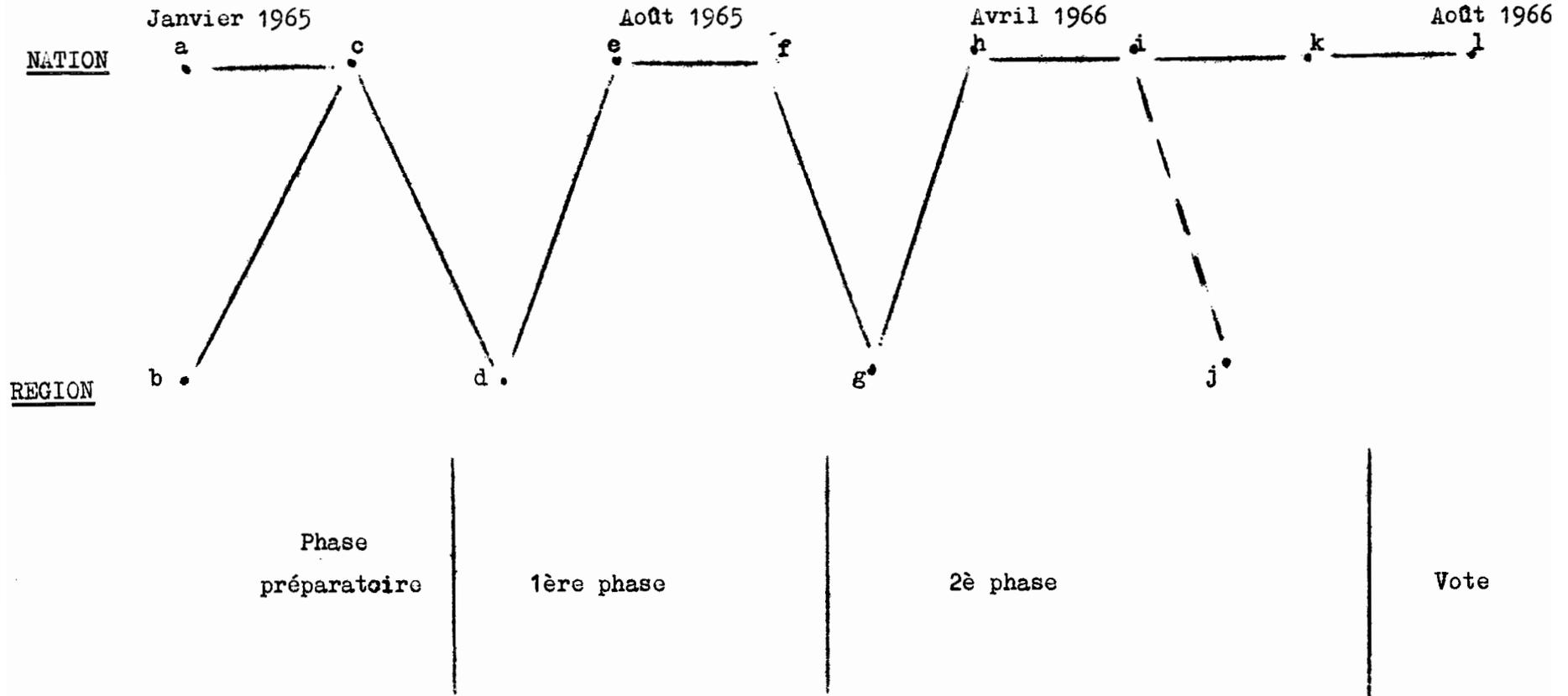
Le schéma d'élaboration retenu comportait trois étapes :

- Après consultation des départements et régions sur leurs propositions d'opérations (b) et après l'établissement par les services centraux des hypothèses de croissance (a) précisant les contraintes que la poursuite de l'objectif global (doublement du revenu réel en 20 ans) imposait en matière de finances, d'investissement, de commerce extérieur, le Gouvernement a défini les orientations générales et les objectifs globaux de croissance (c) ("Phase de préplanification").

- Lors de la première phase, les commissions régionales, après avoir fait le point de la situation économique, ont établi des perspectives à long terme (horizon 1980) puis à moyen terme accompagnées d'opérations et moyens susceptibles d'être mis en oeuvre au cours des 5 ans (d). Les commissions nationales intégrant rapports régionaux et rapports des services centraux réalisaient un travail similaire par secteur (e). Après examen par la commission de synthèse des objectifs globaux, du schéma financier et des réformes de structure et après leur approbation par le Gouvernement (f) ces conclusions étaient notifiées aux régions.

- Dans une seconde phase les commissions régionales reprenant les projets retenus devaient alors élaborer des programmes d'opérations principalement pour le secteur production rurale (g). Puis au cours de leur deuxième session les commissions nationales définissaient les programmes sectoriels en distinguant les opérations d'intérêt spécifiquement national,

ELABORATION DU II^e PLAN QUINQUENNAL



les opérations d'intérêt à la fois national et régional et les opérations d'intérêt spécifiquement local (non détaillées)" (h). Après harmonisation des objectifs et des moyens, tests de cohérence, répartition des financements par origine, nature, secteur, la commission de synthèse, prenant en compte les arbitrages du Gouvernement, a établi le rapport de synthèse (i). Avant la mise en forme du projet de Plan national et des plans régionaux (k) examinés par le Conseil Supérieur du Plan et soumis au vote de l'Assemblée Fédérale (l), les propositions retenues dans le rapport de synthèse devaient être renvoyées aux régions pour l'élaboration détaillée des programmes spécifiquement régionaux (j).

A chacune de ces trois phases l'intervention du niveau régional s'est matérialisée par la rédaction de documents.

1) LA PHASE DE PREPLANIFICATION

Départements et régions étaient mobilisés dès cette phase pour deux types de tâches : sensibilisation des populations, recueil et mise en forme de l'information de base.

A) Au niveau départemental les ARD et les animateurs ruraux furent chargés de sensibiliser les populations aux problèmes de développement et d'établir trois documents à transmettre aux C R D.

a) Deux moyens d'assurer cette mobilisation furent employés :

- des tournées des équipes d'animation dans les villages afin de cerner les principales difficultés des villageois et leurs aspirations. Au cours de ces tournées les animateurs avaient à remplir des questionnaires de villages selon un modèle pré-établi et transmis ensuite aux Sous-Préfets et Préfets.

- des réunions des C A R et C D D au cours desquelles représentants de la population et cadres administratifs et techniques confrontaient leurs points de vue et proposaient des actions de développement.

b) Les renseignements émanant de l'échelon départemental devaient être regroupés dans trois documents pour Mars 1965, date prévue pour le début des travaux régionaux :

- Une monographie du département "donnant le maximum possible de renseignements sur la situation humaine, économique et sociale". Cette monographie, respectant un plan-type était surtout basée sur les données fournies par les services techniques et par les EMA lorsque le département en était doté. Le document devait être accompagné de cartes précisant la situation actuelle des équipements.

- Un projet de programme sommaire des actions et opérations souhaitées par les populations ou jugées possibles par les services techniques. Précision importante : dans la mesure du possible le programme devait "être présenté sous forme de projets intégrés concernant tous les aspects du développement et intéressant des zones géographiquement délimitées". L'accent était mis sur l'intégration des opérations, classées par ordre de priorité, et sur le choix de zones d'actions privilégiées. Enfin pour chaque projet des indications étaient à fournir sur les possibilités de financement local.

- Un rapport sur l'investissement humain comportant deux parties : d'une part un bilan des travaux d'intérêt collectif réalisés avec une participation populaire pendant l'année 1964 (une fiche par opération), d'autre part une étude sur les perspectives en matière d'investissement humain dans le département.

B) Au niveau régional seule était prévue une première réunion des CRD au début de l'année 1965. Il était précisé : "L'objet de la réunion n'est pas d'entamer le travail de planification régionale proprement dit ni même de procéder à un examen exhaustif des problèmes que pose le développement de la région. Il s'agit seulement de tirer les enseignements des expériences passées, d'exprimer un avis sur les structures et les moyens du développement existant actuellement et de dégager quelques lignes directrices tenant compte de la situation particulière de la région ou de certaines zones! Afin de rendre "la discussion efficace" des thèmes furent proposés : structures du développement (au niveau du village, de l'arrondissement, du département, de la région), objectifs du développement (besoins des populations, priorités dans les objectifs), moyens (encadrement, collectivités

locales, investissement humain, crédit rural). Aucun document préparatoire n'était prévu.

Cette démarche s'est avérée trop complexe dans une telle période de mise en place des structures et des services : les difficultés furent nombreuses et les documents publiés trop tardivement.

* Les difficultés d'ordre conjoncturel : Les EMA et les ARD ont, pour des raisons administratives, été mis en place avec un grand retard (en général Octobre - Novembre 1964 pour les ARD). Le recrutement des futurs ARD fut modifié en 1963 à la suite de la création de deux ministères nouveaux chargés, l'un de l'Administration Territoriale (dont relèvent les autorités de commandement : Préfets et Sous-Préfets) l'autre du Plan ce qui eut pour conséquence d'amener à des postes-clés pour la régionalisation des agents n'ayant pas ou peu d'expérience professionnelle. Dans ces conditions un encadrement soutenu de la part des responsables nationaux eut été indispensable ; la faiblesse des effectifs des services centraux ne l'a pas permis.

* Les difficultés tiennent aussi à l'inadéquation des instructions émanant du Ministère du Plan aux conditions locales, inadéquation due à une absence de réflexion suffisamment poussée sur le rôle et les moyens des ARD. Ce type de difficulté a concerné à la fois les structures et les agents.

- Les structures : la création des trois conseils aux trois échelons administratifs pouvait permettre effectivement une remontée des aspirations des masses rurales et une descente des impulsions du Gouvernement à la condition de préparer un programme de travail. Il est très vite apparu qu'il était nécessaire de donner à ces structures des méthodes précises de travail pour rendre efficaces leurs propositions et que les ARD n'étaient pas capables de concevoir seuls ces méthodes.

- Les agents : la collaboration entre les trois types d'acteurs principaux - Administration Territoriale, services techniques, Plan - ne fut pas totalement satisfaisante en l'absence d'instructions claires. En particulier les ARD eurent des difficultés à se situer vis à vis des Préfets dont ils pouvaient devenir de simples secrétaires et non des conseillers chargés de la coordination des affaires économiques. Cette situation fut aggravée

par l'absence de responsable du Plan au niveau régional : le chef de la Division Economique et du Plan qui dépendait de l'Administration Territoriale n'a jamais, durant cette période, apporté une aide directe aux ARD dans la conception et l'accomplissement de leurs travaux. Ni les chefs de services techniques ni les Préfets ne voyaient clairement le rôle et la finalité des ARD ce qui a conduit à une orientation du travail de ces derniers vers la direction des EMA et l'acheminement des dossiers en négligeant leur fonction d'agents d'étude des problèmes économiques, de coordinateur des actions de développement des différents services, d'animateur des structures.

C) Les documents qui devaient tous être réalisés au niveau départemental dépendaient largement du fonctionnement des structures mises en place. Il en est résulté un retard important dans leur diffusion et une grande variété dans leur qualité préjudiciable à leur utilisation ultérieure. Ils sont parvenus à la région ou à Yaoundé entre Février et Décembre 1965, la majorité entre Mars et Juin alors que la première phase de planification régionale eut lieu en Avril - Juin Mais surtout dans le meilleur des cas, ils n'étaient utilisables qu'à l'échelon départemental tant leur valeur et leur présentation différaient : souvent le Plan imposé ne fut pas respecté, les éléments chiffrés présentés selon les conceptions propres de l'ARD, et donc difficilement agrégables, le programme d'actions et d'opérations conçu comme un simple catalogue d'idées de projets sans priorité ni intégration, le rapport sur l'investissement humain rarement établi.

On peut effectivement affirmer que le "Plan n'avait pas pris les moyens nécessaires à réaliser son objectif principal et que l'outil forgé est resté très plaqué sur les habitudes existantes". (1).

2) LA PREMIERE PHASE DE PLANIFICATION

Après la publication de la circulaire fixant les orientations fondamentales et les objectifs généraux du II^e Plan (2) les travaux de planification proprement dits commençaient au niveau régional.

(1) P. RICARD : Essai de réflexion critique sur la période 1963-1968. Direction du Plan - Yaoundé - 1968.

(2) Circulaire N° 2/PRF du 26/1/1965.

A) Les directives

Au sein du CRD, transformé^s pour l'occasion en Commission Régionale de Planification (CRP), trois commissions sectorielles et une commission de synthèse furent constituées dont les compétences concernaient :

Commission production : production rurale, productions minière industrielle et artisanale, commercialisation.

Commission infrastructure : infrastructure, urbanisme et habitat, équipement administratif.

Commission affaires sociales : enseignement, formation, santé.

Commission de synthèse : études générales, programmes de recoupe-
ments horizontaux (financement, emploi, structures...)

Les commissions devaient disposer des documents suivants : la directive gouvernementale sur les orientations générales du Plan et le rapport sur l'exécution du 1er Plan en provenance du niveau national, un rapport de synthèse sur l'économie de la région établi à partir des monographies départementales, les cartes d'infrastructure par arrondissement, les esquisses de programmes de développement départementaux, les études sur les possibilités de mise en oeuvre de l'investissement humain dans chaque département. Deux séries de documents étaient à fournir par chaque région à l'issue de cette première phase :

a) Pour le 1er Mai 1965 un rapport sur les perspectives de développement à long terme (1980/81), sur la stratégie à suivre et sur les principaux moyens à mettre en oeuvre pour atteindre ces perspectives. Ce rapport devait constituer une ébauche de la situation économique et sociale de la région à l'année horizon avec pour objectif le doublement du revenu réel régional. La première étape en était la détermination des "Grandes Zones" (G.Z.) de chaque région administrative caractérisées par une relative homogénéité. Les critères à prendre en compte pour leur délimitation étaient le climat, la population (densités et ethnies), l'influence d'une ville importante, la prédominance d'une culture..., en veillant à ce que les limites coïncident autant que possible avec des limites départementales

(d'arrondissement en cas de nécessité). La présentation des renseignements devaient se faire selon un plan donné : 1ère partie : présentation de la région zone par zone, 2 : principaux chiffres actuels pour chaque zone, 3 : possibilités techniques de développement (évolution des productions et des rendements) par grande zone, 4 : tableaux chiffrés des perspectives par grande zone (perspectives de production et de consommation, satisfaction des besoins individuels et collectifs, évaluation du revenu moyen annuel de la population rurale en distinguant les revenus selon leur nature - autoconsommation et revenus monétaires - et selon leur origine - agriculture, élevage, etc), 5 : évaluation des moyens d'atteindre les perspectives par grande zone, 6 : synthèse régionale.

b) Pour le 1er Juin 1965 un rapport sur les objectifs 1970/1971, un "programme d'actions provisoire" avec indication des moyens nécessaires, des fiches de projet.

La détermination des objectifs était à réaliser selon le même schéma que pour les perspectives à long terme : tableaux identiques pour les productions, consommations, revenus de la population rurale et satisfaction des besoins collectifs. Le programme d'actions provisoire devait s'appuyer sur le rapport précédent et être essentiellement constitué de tableaux regroupant les opérations par secteur et sous-secteur d'une part, par zone d'autre part. En outre il était demandé aux experts dans les régions de susciter et de présenter le maximum de projets au cours de cette première phase même si leur degré d'élaboration était encore modeste. Chacun des projets "possibles" faisait l'objet d'une fiche selon un certain modèle, en portant une attention particulière à l'étude des charges récurrentes - "critère de choix essentiel" - aux effets sur le revenu des populations (priorité aux projets productifs), à la complémentarité entre projets.

La dernière étude demandée aux régions concernait les moyens de financement locaux :

- Budgets communaux et des SAP : étude pour chaque commune de l'évolution des dépenses budgétaires par grande catégorie au cours des trois derniers exercices, évolution probable des dépenses de fonctionnement de 1966 à 1971 compte tenu des opérations envisagées et évolution probable des recettes afin de déduire la capacité d'investissement de la commune.

- Entreprises modernes : évaluation des possibilités d'autofinancement pour les entreprises publiques ou semi-publiques, privées ou coopératives.

- Epargne monétaire des ménages : possibilités d'endettement des ménages ruraux compte tenu des perspectives en matière d'évaluation des revenus ruraux.

- Epargne travail des ménages : nature des travaux susceptibles de donner lieu à participation de la population et pourcentage approximatif du financement pouvant être réservé à l'investissement humain pour chaque catégorie de travaux.

On le voit le travail réclamé aux régions fut particulièrement important et lourd, trop certainement puisque les résultats furent souvent décevants.

B) Les difficultés

Plusieurs sortes de difficultés marquèrent cette phase tenant à la contradiction entre les résultats attendus et les moyens accordés.

- Les moyens mis à la disposition des régions étaient très insuffisants par rapport aux travaux à fournir. Les planificateurs centraux comptaient sur un noyau administratif, animé et conseillé par un expert d'une société d'études étrangère, composé de l'Inspecteur Fédéral, de son chef de DEP et des chefs de services techniques régionaux, ce groupe étant renforcé au sein de la commission régionale par les Préfets, les ARD et les représentants des divers organismes (Assemblées Législatives, Conseil Economique, Chambre d'Agriculture...) Or les experts arrivés quelques jours seulement avant l'ouverture des travaux régionaux, sont restés au mieux trois mois durant cette première phase et ont été rapidement amenés à rédiger personnellement la majeure partie des documents que réclamait le Ministère du Plan devant la carence des cadres administratifs non préparés à de tels travaux de planification.

- Le calendrier était beaucoup trop serré pour permettre aux régions de réaliser l'ensemble des travaux, ce fait étant encore aggravé par l'absence des documents départementaux prévus dans les notes de méthode.

S'ils possédaient les directives gouvernementales ou certaines hypothèses techniques, c'est à dire des documents généraux, ils disposaient par contre de très peu de suggestions concrètes susceptibles d'être transformées en projets.

Malgré la précision des instructions une trop grande liberté d'action fut laissée par la suite aux experts (contre leur gré) dans la réalisation de leurs tâches. Devant la contradiction entre les intentions affirmées dans les directives et les possibilités réelles de réalisation, les experts ont chacun choisi entre plusieurs conceptions possibles de leur rôle et de celui des commissions : certains, préoccupés de participation, ont cherché à encadrer et coordonner un travail réalisé par les commissaires régionaux en partie, d'autres n'ont réuni la CRP qu'une seule fois pour y présenter le résultat de leurs travaux. Une réunion de mise au point des méthodes et de définition des tâches entre planificateurs nationaux et experts régionaux et entre responsables régionaux et experts aurait sans doute évité d'aboutir à des documents très hétérogènes.

C) Les documents produits et leur intégration

Les rapports régionaux sont parvenus à Yaoundé en Juillet 1965 donc après le démarrage des travaux nationaux (Juin). Malgré l'effort des services centraux qui élaborèrent des fiches et tableaux standards, une grande diversité de présentation et de **qualité** caractérise ces documents.

Leur nombre varie de 5 pour l'Ouest (chacun possédant une centaine de pages) à 1 pour l'Est. Il est significatif de lire le titre de chacun de ces rapports: ainsi pour le Nord on disposait de 3 documents intitulés rapport provisoire (présentation de la région, objectifs et perspectives dans chaque chapitre sectoriel), objectifs de production (uniquement des tableaux) et fiches de projet. Pour l'Ouest présentation toute différente : un rapport **sur** les perspectives 1980/81, quatre autres ne regroupant que les fiches de projet et les tableaux demandés. Dans le Centre - Sud les trois documents sont intitulés : état actuel du développement... diagnostic... potentialités, perspectives 1980/81, objectifs 75/76. Ces trois parties se retrouvent dans le document Est sous une forme beaucoup plus réduite.

Cette diversité dans la présentation, déjà néfaste dans la mesure où elle ne permettait pas les sommations et les synthèses, fut aggravée du fait de la grande différence dans les contenus des rapports.

Selon les régions ou les secteurs la qualité et la précision des statistiques furent très variables, les projections réalisées ou non (en général elles étaient très détaillées pour les différentes productions agricoles, ce qui ne présente pas un intérêt considérable pour les cultures vivrières), les projets regroupés dans des esquisses de programmes intégrés ou plus traditionnellement par secteur. Devant l'irréalisme des instructions nationales, chaque responsable de l'élaboration du Plan dans les régions semble avoir tenu à fournir malgré tout la totalité des renseignements demandés sans pouvoir s'assurer de leur cohérence avec ceux fournis par la région voisine. Aucun tableau récapitulatif de financement ne fut élaboré puisque dans la quasi totalité des cas ni le coût ni la source de financement n'étaient précisés. Aucune enveloppe financière n'ayant été fournie il fut difficile de limiter les demandes des commissions régionales leur optique étant de demander le maximum dans cette première phase. A la lecture de ces documents régionaux il était impossible de répondre aux trois questions essentielles:

- quelle est la stratégie adoptée et quelles sont les opérations prioritaires pour la région (sauf pour les régions Centre-Sud et Nord en partie).

- quel est le montant global des réalisations prévues.

- quelle pourra être la part de la région dans l'exécution du programme.

Les deux critiques principales que l'on pourrait faire à ces documents étaient donc : faiblesse des idées ou projets nouveaux dans la partie perspectives (les régions n'ont pas réussi à formuler leur propre schéma de développement), présentation des projets sous forme de catalogues plus que sous forme de programmes sectoriels ou zonaux comme il était demandé.

L'intégration des propositions régionales de cette première phase aux travaux nationaux pouvait s'effectuer soit lors des commissions nationales sectorielles, soit lors des sessions de la commission de synthèse. Les délais n'ayant pu être respectés, seule la seconde solution restait possible. Le rapport général de la commission de synthèse, au sein de laquelle aucune région n'était représentée, indique clairement que les arbitrages ne portèrent que sur les propositions des commissions nationales et que si des discussions purent s'engager sur la localisation

de certaines opérations ou sur la répartition par région du montant global des investissements, ce fut sans aucune référence aux documents régionaux : il y avait eu travail parallèle sans point de passage. **Pouvait-il en être autrement sans commission interrégionale ni service chargé de la régionalisation au Ministère du Plan ?**

3) LA SECONDE PHASE DE PLANIFICATION

Le calendrier d'élaboration du Plan avait prévu que la deuxième session des commissions régionales serait consacrée à "l'élaboration des projets de programmes d'opérations et d'investissement avec échéancier sur 5 ans et répartition des financements".

A) Les directives

La note d'instructions envoyée en Novembre 1965 aux régions pour cette seconde phase **débutait** par une présentation des principaux résultats des Commissions Nationales de Planification. Il **était** souligné que les travaux n'étant pas terminés et leurs conclusions n'ayant pas encore fait l'objet d'un **examen** gouvernemental, les indications fournies ne l'étaient qu'à titre provisoire, et en particulier que les programmes **d'investissement par région présentés** seraient certainement soumis à un réajustement en baisse. Ces résultats concernaient :

- les réformes de structure : l'attention des régions était particulièrement attirée sur la réforme foncière, les regroupements de villages, les communes rurales, la ruralisation de l'enseignement primaire.
- les objectifs de production; les régions pouvaient proposer des modifications aux objectifs provisoirement retenus mais en les justifiant solidement.
- les programmes d'investissement par sous-secteur et région . En ce qui concernait ces investissements, les régions ne pouvaient modifier les plafonds nationaux sinon en complétant les programmes d'opérations productives en prévoyant des petites opérations d'intérêt local à dépenses récurrentes faibles ou nulles, qui n'avaient pas été envisagées à l'échelon national. Pour les opérations qui s'y prêtaient, il convenait de prévoir une participation locale au financement aussi large que possible.

Les investissements envisagés, dont le détail figurait dans les rapports établis par les commissions nationales, pouvaient se décomposer en trois catégories : les investissements pour lesquels les décisions étaient prises uniquement à l'échelon national (routes principales, ports, aérodromes, grosses industries, lycées, hopitaux régionaux, etc.), ceux pour lesquels le choix des régions devait s'effectuer dans le cadre des plafonds préétablis (urbanisme, petites formations sanitaires, écoles primaires, etc.) ceux enfin pour lesquels les régions pouvaient influencer sur le volume des programmes en accroissant la participation locale (puits, marchés, pistes rurales, etc.)

La durée de cette deuxième phase dans les régions (2 mois) ne permettait pas d'étudier dans le détail les programmes d'opérations et d'investissement de tous les secteurs, ni d'établir des dossiers de projets complets : la priorité était alors donnée au secteur production rurale - commercialisation.

Les documents à faire parvenir au Ministère du Plan comprenaient des rapports sur des points particulier (zones d'actions prioritaires, structures d'intervention en milieu rural, participation locale au financement) et une série de tableaux sectoriels et récapitulatifs concernant les programmes d'investissement annuels, leur financement et les besoins d'emploi.

1) Les programmes sectoriels.

Pour le secteur rural il était demandé des tableaux récapitulant les prévisions d'investissement par année suivant des catégories précises, les prévisions de consommations intermédiaires et les prévisions de charges récurrentes.

Les programmes à établir pour les infrastructures de communication ne concernaient que les pistes pour une somme donnée (1 milliard de francs) dont le plafond ne pouvait être relevé qu'en fonction de la participation locale en investissement humain.

Pour le secteur affaires sociales, les régions devaient établir des programmes provisoires de construction de classes primaires en indiquant pour chaque département le nombre d'écoles à créer, le nombre de classes nouvelles et de logements. En matière de santé publique seul un avis sur les

localisations prévues pour les dispensaires était demandé.

Enfin des programmes d'adduction d'eau et d'électrification dans les centres secondaires devaient être fixés dans la limite des plafonds indiqués en obtenant des communes des précisions sur les programmes qu'elles souhaitaient réaliser.

Mais parallèlement à ces instructions très limitatives il était précisé : "Tous les projets d'investissement, qu'ils aient été arrêtés à l'échelon national ou proposés par les régions devront faire l'objet d'un examen d'une part sous l'angle de la priorité et de l'enchaînement des opérations dans le temps, d'autre part sous l'angle du financement".

Ce sont donc tous les projets, nationaux ou locaux, que les régions devaient regrouper dans deux tableaux : l'un donnant, année par année la répartition de ces investissements, l'autre indiquant pour chaque projet la répartition prévisionnelle du financement, en distinguant les ressources suivantes : Etat, collectivités publiques, organismes publics, prêts à long ou moyen terme, capitaux privés, emprunts auprès d'organismes de crédit public, investissement humain.

2) Les notes de commentaires

Pour l'ensemble des secteurs intéressant la production rurale il convenait d'établir deux notes concernant :

- Les structures d'intervention envisagées : sociétés de développement, coopératives, SAP, secteurs de colonisation, etc.

- les zones d'actions prioritaires dans lesquelles un programme de développement intégré devait être mis en oeuvre : localisation, résumé et planning des principales opérations envisagées, regroupement de villages, marchés, etc.

Au tableau récapitulatif régional du financement (tous secteurs) une troisième note devait être jointe traitant :

- d'une part de la participation monétaire des communes et organismes publics locaux, et notamment des questions suivantes : possibilités

de financement et capacité d'endettement des communes importantes (budget supérieur à 50 millions), avis sur le système du Petit Equipement Rural, problème de la répartition de certaines dépenses de fonctionnement entre l'Etat et les collectivités (entretien des routes, dispensaires, écoles).

- d'autre part des programmes de travaux d'intérêt collectif à réaliser avec participation des populations (investissement humain).

B) Les résultats

Les documents élaborés dans les régions au cours de cette phase consistent pour la plupart uniquement en tableaux d'opérations, les diverses notes demandées, en particulier celle sur les financements locaux, n'ayant pu être réalisées à temps. L'originalité de ces rapports, qu'il était encore une fois très difficile de synthétiser à cause de leur différence de présentation (les tableaux standards n'étant pas respectés) et de contenu (volume et qualité des informations très hétérogènes), réside dans une présentation des programmes par zone en même temps que par secteur (le rapport le plus complet à cet égard est celui de la région Centre-Sud contenant des tableaux croisés zones-secteurs). On ne trouve plus trace de cette approche zonale dans les travaux nationaux où la démarche fut sectorielle.

Les difficultés rencontrées par les responsables de la planification au niveau régional ont tenu essentiellement au caractère trop dense et trop confus des instructions nationales et à l'absence de commission inter-régionale.

Il était en effet très difficile de faire ressortir ce qu'attendait clairement la Nation de cette seconde phase dans les régions : pêle-mêle étaient réclamés des précisions sur les investissements locaux concernant des secteurs précis au sein d'une enveloppe déterminée, un avis sur tous les projets nationaux ou régionaux et sur certains problèmes de fond, des tableaux par secteur, si possible une étude des besoins en main d'oeuvre qualifiée, une étude des moyens locaux de financement.

Ce cadre était suffisamment souple pour que les régions puissent reformuler toutes sortes de demandes, ceci d'autant plus que les responsables nationaux de la planification n'ont pas jugé utile d'aller expliquer leurs

IIè PLAN.

LES INVESTISSEMENTS REGIONAUX

R E G I O N S	Régions Phase 1			Commission de synthèse Phase 1			Régions Phase 2			Plan		
	Privé	Publ.	Total	Privé	Public	Total	Privé	Public	Total	Privé	Public	Total
NORD			22 082	4 403	15 705	20 108	5 124	15 258	20 382	5 274	11 753	17 027
EST			-	1 888	3 795	5 683	1 698	3 929	5 627	2 139	2 362	4 501
CENTRE-SUD			-	4 788	9 692	14 480	1 221	11 553	12 774	7 983	12 280	20 263
LITTORAL			11 808	12 102	7 563	19 665	14 661	10 188	24 849	19 222	9 812	29 034
OUEST			-	3 093	7 298	10 391	3 375	9 029	12 404	5 388	5 785	11 173
CAMEROUN OCCIDENTAL			-	5 785	15 258	21 043	-	-	-	6 075	12 298	18 373
T O T A L				32 059	59 311	91 370	26 079	49 957	76 036	46 081	54 290	100 371

besoins et leurs attentes aux régions. Celles-ci, en l'absence d'une commission interrégionale groupant des représentants des deux niveaux où une confrontation entre les divers programmes aurait pu avoir lieu, ont eu tendance estimant que les commissions nationales n'avaient pas saisi l'intérêt et l'importance de leurs projets, à les présenter de nouveau avec des arguments supplémentaires. Ce raisonnement n'était en fait pas dénué de fondement puisqu'il apparaît, à la lecture des compte-rendus des réunions de la commission de synthèse à la fin de la première phase, que les arbitrages préliminaires provenaient d'impératifs de répartition de la masse financière estimée entre les secteurs sans qu'il soit tenu compte des éléments que le niveau régional pouvait apporter.

La démarche fut identique à la fin de la seconde phase : le montant global étant connu, l'obligation d'établir une cohérence entre les répartitions régionales a conduit les planificateurs nationaux à une nouvelle distribution des ressources financières en fonction de critères autant politiques qu'économiques (effort en faveur du Cameroun Occidental, souci d'équilibre entre les régions). L'étude du document-plan et en particulier de ses annexes régionales montre que l'on n'a pas en fait été très loin dans l'optique de la régionalisation autrement que par une répartition des investissements sectoriels nationaux.

Si le III^e Plan marque effectivement un progrès important dans le domaine de la régionalisation par rapport au précédent, il n'apparaît pas, à la lumière des remarques précédentes, exempt de critiques. Celles-ci doivent être faites à quatre niveaux.

- la participation des cadres régionaux aux travaux d'élaboration a considérablement varié d'une région à l'autre mais en général il s'agissait plus d'une consultation que d'une réelle participation : au cours des différentes commissions les documents soumis à la discussion avaient été préparés par les experts des sociétés d'études étrangères qui, pris par des échéances trop proches, ont recherché l'efficacité avant la formation des responsables locaux. En cela la planification régionale du III^e Plan a partiellement manqué son objectif.

- le travail demandé aux régions fut trop complexe et trop lourd. Le processus de planification retenu ne mettait pas en évidence les fonctions précises attendues du niveau régional ; il a manqué un cadre

préalable dans lequel l'ensemble des instruments et techniques retenus aurait eu pour objet de répondre à un point particulier. Il semble bien que les planificateurs nationaux aient finalement hésité entre faire réaliser par la région un travail complet de prévision et de programmation ou au contraire la spécialiser dans certaines tâches. On a vu, par exemple, qu'au cours de la seconde phase, il avait été demandé aux régions d'établir des programmes dans un cadre strict et pour quelques secteurs seulement, mais aussi de faire des remarques sur l'ensemble des propositions nationales. Deux conceptions étaient schématiquement possibles : la région est informée des travaux nationaux et émet des avis; la région, parce qu'elle est un échelon privilégié, suggère, dégage ses problèmes, choisit ses objectifs, propose des opérations de développement et définit les investissements nécessaires. Un choix clair ne fut jamais réalisé entre ces deux optiques.

- le caractère irréaliste de certaines propositions, l'absence d'homogénéité entre les rapports, les retards dans la transmission des documents, autant de facteurs qui ont nui à l'intégration des propositions régionales aux travaux des commissions nationales, en dernière analyse toujours souveraines. Mais le plus important de ces facteurs est sans conteste l'absence d'une part de commission où fussent représentés les principaux responsables régionaux (Inspecteurs Fédéraux, Chefs de Division Economique et experts régionaux), d'autre part d'une cellule chargée de suivre particulièrement les régions et d'assurer le relai entre l'Inspection Fédérale et l'équipe centrale de planification. Dans ces conditions l'impact des travaux régionaux a été finalement très faible, de nombreuses désillusions ont été ressenties.

- le document-plan est difficilement utilisable par les services régionaux et départementaux. Les "annexes régionales" ne peuvent leur fournir le cadre de référence dans lequel ils devraient inscrire leurs programmes respectifs. Pour différentes raisons que l'on verra dans la 3ème partie, le département, négligé lors des travaux d'élaboration du IIè Plan, apparaît comme le niveau le plus opérationnel au stade de la mise en oeuvre des programmes. L'exécution du IIè Plan s'est heurtée à de nombreux problèmes par suite de l'insuffisance de projets de développement correctement étudiés et du manque de précision sur le rôle que pouvait jouer le niveau départemental.

Les objectifs très ambitieux que les planificateurs semblaient avoir fixé à la régionalisation du II^e Plan, n'ont pas été, dans leur ensemble, atteints. Il a été tenu compte de ces réflexions dans le choix des méthodes d'élaboration du III^e Plan.

CHAPITRE 2

LA REGION DANS L'ELABORATION DU IIIe PLAN (1)

Avant que ne débute l'élaboration proprement dite du IIIe Plan Quinquennal, les planificateurs camerounais, à la lumière des deux expériences précédentes, décidèrent de faire de la régionalisation un des fondements de leur planification. Mais cette fois-ci il devenait évident que la participation régionale pour avoir sa pleine efficacité, devait être placée dans un cadre plus strict et une démarche précise.

Avant de voir dans le détail les techniques de cette planification régionale il est nécessaire de présenter rapidement le caractère général et l'esprit du IIIe Plan en ce qui concerne la participation des régions.

La circulaire présidentielle n° 14/CAB/PRF du 2 juin 1969 présentant le IIIe Plan donne des précisions sur les modalités générales de la régionalisation. Afin d'assurer "la mobilisation de tous les hommes, de toutes les activités, de toutes les ressources dans un processus continu et concerté de mise en valeur économique et de progrès social, les travaux seront exécutés sous la responsabilité du Ministre du Plan et du Développement, assisté de commissions de planification régionales et nationales, qui réuniront les représentants des services publics et para-publics et ceux des principales forces économiques et sociales du pays.

De plus, le Plan 1971/1976 s'inscrira comme les précédents dans des perspectives à long terme, car le développement des différents secteurs et des différentes régions ne peut réellement être harmonisé qu'en longue période, et le cadre quinquennal est trop étroit pour contenir certains plans sectoriels".

L'importance accordée à la régionalisation est soulignée :

"Le troisième Plan tiendra compte des problèmes spécifiques des régions. Celles-ci auront à élaborer des programmes régionaux et même départementaux articulés aux opérations stratégiques, qui en assurant la cohérence des investissements et en mettant en évidence leurs effets induits, donneront à ceux-ci leur pleine efficacité".

(1) Tout au long de ce chapitre de nombreux passages seront empruntés aux diverses notes de méthode élaborées par le Service de la Planification Régionale composé rappelons-le, de MM. MINLEND, Chef de Service, TROUVE et WJILLET (CINAM) et VALETTE.

Une idée nouvelle apparaît, celle d'opération stratégique :

"Le Plan s'ordonnera autour d'un certain nombre d'opérations stratégiques prioritaires pour le secteur public, visant à desserrer les principaux goulots d'étranglement du développement économique et social du pays. Ces opérations stratégiques seront définies par le Gouvernement en même temps que les orientations fondamentales après consultation des principaux responsables de la vie politique, économique et sociale du pays".

La procédure lie très étroitement les travaux des deux niveaux dans une démarche cohérente où les résultats, par étapes successives, convergent vers les programmes définitifs.

"Les procédures d'élaboration du troisième Plan comportent une phase préparatoire et deux phases d'élaboration proprement dites qui doivent être menées simultanément au niveau régional et au niveau national".

Deux traits caractérisent le processus :

- l'étroite intégration des deux approches nationale et régionale. Chaque phase est menée simultanément aux deux niveaux et doit se terminer par une synthèse où les propositions des deux types d'acteurs seront prises en considération. Il ne s'agit pas d'une régionalisation après coup mais bien d'une volonté de tenir compte des complémentarités de chaque échelon tout au long de la démarche.

- le caractère explicite des tâches confiées à la région à chaque phase: à chacune des trois étapes la participation régionale à l'élaboration se traduira en effet par la détection des problèmes fondamentaux et la détermination des opérations stratégiques (phase préparatoire), par l'étude des répercussions des opérations stratégiques et la définition des objectifs régionaux qui en découlent (première phase), par la mise en forme des programmes régionaux (seconde phase).

Pour chacune de ces étapes le Service de la Planification Régionale s'est efforcé de donner aux responsables régionaux du Plan des instruments de travail adaptés aux possibilités des services, d'assurer une assistance continue et directe, de soutenir au sein de l'équipe centrale les propositions régionales.

1969

PHASE PREPARATOIRE

AOUT

Circulaire n° 14 CAB/PRF du 2 juin 1969
(caractères généraux et calendrier
d'élaboration du 3è Plan).

BILANS DEPARTEMENTAUX (39)

SEPTEMBRE

Comités départementaux de
développement (39)

OCTOBRE

SYNTHESES REGIONALES (6)

NOVEMBRE

Conseils régionaux de
développement (6)

SYNTHESE
INTER-REGIONALE

Groupes de
travail nationaux sur les
problèmes fondamentaux

1970

FEVRIER

RAPPORT DE SYNTHESE DE LA PHASE
PREPARATOIRE

1ère PHASE DE PLANIFICATION

Circulaire n° 2 CAB/PRF du 15 Avril 1970
(directives générales pour l'élaboration du 3è Plan)

MAI

Groupes de travail
régionaux pour l'étude
des opérations stratégiques.

Propositions
d'objectifs des
administrations centrales

JUIN

Sous Commissions sectorielles
régionales

JUILLET

Commissions régionales
de planification (6)

RAPPORTS REGIONAUX
1ERE PHASE

AOUT
SEPTEMBRE

Commissions nationales
sectorielles de planification (6)

OCTOBRE
NOVEMBRE

Commissions nationales
horizontales de planification (3)

1971

JANVIER

Commission de synthèse

2ème PHASE DE PLANIFICATION

SECTION I) LA REGION DANS LA PHASE DE BILAN-DIAGNOSTIC

L'objectif des travaux de cette phase préliminaire est rappelé dans la circulaire présidentielle :

"La phase préparatoire a pour but de dresser le bilan de la situation économique du pays et d'en dégager les perspectives à moyen et long terme.

Au cours de cette phase, les départements ministériels, les autorités régionales et les services du Ministère du Plan feront le point de la situation actuelle et dégageront les perspectives de leurs secteurs respectifs. D'autre part, des groupes de travail spécialisés composés des responsables des administrations centrales et des experts du Ministère du Plan se réuniront suivant les besoins pour étudier les problèmes et les équilibres fondamentaux du développement à long terme du pays.

Sur la base de ces travaux, le Gouvernement adressera à tous les départements ministériels et à toutes les autorités régionales une directive rappelant les orientations fondamentales et fixant les objectifs généraux du 3e Plan et les opérations stratégiques retenues".

Pour réaliser ce bilan de départ, la démarche fut :

- au niveau départemental la préparation des bilans et diagnostics départementaux,
- au niveau régional l'élaboration des bilans, diagnostics, perspectives à long terme, la détermination des opérations stratégiques.

A) LES TRAVAUX AU NIVEAU DEPARTEMENTAL

Dès septembre 1969 les bilans furent préparés dans les 39 départements. Trois raisons ont poussé au choix du niveau départemental pour débiter cette phase :

- Le département est une unité opérationnelle du Plan - L'exécution du Plan se faisant à ce niveau, la connaissance à ce niveau s'avère indispensable ;
- La réalité départementale peut être assez facilement appréhendée compte tenu des sources d'information qui existent.
- Les responsables, au niveau départemental ont une bonne connaissance de la situation et des problèmes et les Agents Régionaux de Développement ont une certaine pratique de la monographie départementale.

1/- Le bilan départemental

* L'objectif était d'obtenir, pour l'année de référence (1968/69 dans la mesure du possible) un document simple soulignant les faits essentiels et comportant un jugement de valeur sur la situation présente (atouts, handicaps). En englobant faits quantifiés et éléments non quantifiés, en essayant de traduire également les évolutions et les tendances, le bilan devait préfigurer le diagnostic. Les membres du Service de la Planification Régionale ont effectué une tournée dans les régions pour former les 6 chefs des Services Economiques Régionaux et tous les ARD à cet instrument de travail nouveau pour eux.

* Les étapes pour la réalisation des bilans. Les bilans départementaux sont le résultat de différentes opérations successives :

- Classification et liste des informations à recueillir. Devant apporter tous les renseignements nécessaires à l'établissement du diagnostic il était indispensable que le bilan comporte des informations sur :

- Le niveau de développement et d'équipement ;
- L'évolution passée ;
- Les tendances prévisibles ;
- Les problèmes importants ;
- Les solutions proposées pour résoudre ces problèmes, le tout par secteurs regroupés en Production - Infrastructures et Echanges - Affaires Sociales.

- Identification des sources d'information. Au niveau départemental, les principales sources ont été les services administratifs, les services techniques, les autorités locales et traditionnelles, le secteur privé... D'autres renseignements pouvaient être fournis par la nation ou la région.

- Collecte des informations dans le département. Supervisée et animée par le chef du S.E.R., avec parfois l'assistance de la cellule centrale, elle a été le fait de tous les responsables départementaux mobilisés à cet effet sous la conduite de l'ARD.

* Les résultats. Les bilans ont été présentés sous forme de fiches simples, normalisées pour l'ensemble du Cameroun. Ces fiches sont de deux sortes :

- Les éléments chiffrés pour chaque secteur (agriculture, élevage, pêche et pisciculture, forêts, etc.) sont regroupés sur un premier type de fiche en lignes et colonnes ;

- Des fiches dites d'analyse comportant des renseignements sur les évolutions, les tendances, les problèmes et les moyens à mettre en oeuvre.

2/- Le diagnostic départemental

Les diagnostics, qui ont eu pour but d'éclairer les choix et d'orienter les objectifs, reposent sur les bilans préalables et sur une série de critères de référence. Porter un jugement de valeur sur une situation ou des tendances impliquait en effet que l'on fournisse aux ARD un ensemble de critères constituant un modèle de référence. Deux ordres de critères ont été distingués :

- Les critères de valeur correspondant aux valeurs essentielles à promouvoir dans le pays. Ce sont les grandes options nationales (figurant dans le discours du Chef de l'Etat) et les principales options déjà définies pour le IIe Plan et qui gardaient leur valeur pour le IIIe Plan ;
- Les critères techniques correspondant à toute une série de normes établies à l'échelle régionale ou nationale (moyennes, normes techniques précises).

Pour établir correctement ce diagnostic qui se présente sous la forme d'un court rapport, il fut demandé aux ARD de dégager rapidement :

- Les besoins essentiels de la population
 - . d'une façon objective : par comparaison avec des normes techniques
 - . d'une façon subjective : à partir des besoins ressentis et des aspirations de la population.
- Les principales disparités entre zones, groupes humains, catégories sociales ;
 - Les ressources naturelles et humaines non ou sous utilisées ;
 - Les contraintes, obstacles, goulots d'étranglement, freins ;
 - Les tendances les plus significatives, amélioration, stagnation, détérioration, crise ;
 - Les causes et les conséquences des faits et des problèmes détectés.

Le diagnostic constitue en quelque sorte le négatif de l'ensemble des objectifs qu'il faudrait atteindre pour résoudre les problèmes ou exploiter les possibilités.

Les résultats ont été finalement très variables selon les départements, c'est-à-dire selon le travail accompli par les ARD et l'état des informations disponibles. L'intérêt fondamental de ces bilans-diagnostic a été double :

- Ils ont aidé effectivement à l'établissement des bilans-diagnostic régionaux ;
- Ils constituent un ensemble de 39 documents qui comportent certes des renseignements souvent sommaires, mais qui ont le mérite, ceci pour la première fois, d'être présentés sous une forme rigoureusement standardisée et de porter tous sur une période identique : ils facilitent les sommations et les comparaisons. L'outil est bien sûr perfectible : il est apparu que quelques fiches

contenaient des renseignements peu opérationnels (or le principe du bilan est de ne porter que sur les faits essentiels) ou des rubriques impossibles à remplir. Ces documents, centralisés au niveau régional puis national prendront une valeur nouvelle s'ils sont actualisés.

B) LES TRAVAUX AU NIVEAU REGIONAL

Des méthodes similaires ont été utilisées au niveau régional en accordant toutefois une importance plus grande aux perspectives de développement.

1/- Le bilan régional

Les bilans départementaux parvenus aux chefs-lieux des régions ont permis aux chefs des S.E.R. d'établir les bilans de leurs régions respectives dont l'objet était identique : rassembler sous une forme simple et normalisée une somme de renseignements objectifs et significatifs.

- Les renseignements présentés : ce sont pour l'essentiel ceux des bilans départementaux, parfois vérifiés et complétés. En ce qui concerne les éléments quantifiés le bilan régional fut obtenu par simple sommation des chiffres départementaux. Pour la partie qualitative on n'a retenu que les phénomènes les plus importants en sachant que la somme des observations départementales ne formait pas automatiquement une réalité régionale. Il a en particulier été tenu compte :

- de la fréquence des remarques : si une même observation était inscrite dans la plupart des bilans départementaux, elle devait être reprise au niveau régional ;
- de la prééminence, de l'importance fondamentale pour l'économie de la région de certaines situations, même si cet élément n'apparaissait que dans un ou deux départements (facteurs dominants) ;
- des liens entre les faits observés : mise en évidence les phénomènes qui sont au noeud des interactions, c'est-à-dire ceux qui sont à la fois des causes (ils ont certains effets importants) et des effets (ils dépendent d'une même série de facteurs).

- Les informations du bilan régional sont présentées sous forme de tableaux qui, dans la mesure du possible, font apparaître les situations départementales : en colonnes les caractéristiques, en lignes les départements.

2/- La synthèse régionale

Le document qui a clôturé la phase préparatoire dans les régions a été intitulé "synthèse régionale". De même que les diagnostics départementaux

avaient été soumis pour discussion et approbation à un Comité Départemental pour le Développement réuni à cet effet, la synthèse régionale a été, dans chaque région, présentée et discutée par le Conseil Régional pour le Développement.

D'une présentation harmonisée pour les 6 régions la synthèse régionale comprend trois parties :

a) Le diagnostic régional. Après une brève présentation des caractéristiques physiques de la région il s'agissait de donner une vue synthétique de la situation économique et sociale régionale et d'analyser rapidement cette situation.

Après étude et interprétation du bilan régional provisoire, il a été possible de rédiger très brièvement (les synthèses régionales comptent, au total, de 10 à 25 pages) des chapitres sur :

- Les facteurs humains : population, problèmes sociaux.
- Les activités de production : agriculture, élevage, industrie...
- Les infrastructures : routes, télécommunications...
- Les structures et les services : organisation, encadrement, commerce...

Cette première partie, comme l'ensemble du rapport, a été rédigée par le chef du S.E.R., assisté des membres du Service de Planification Régionale.

b) Les perspectives

Ces perspectives de développement sont moins l'évolution à long terme prévue des produits ou des secteurs que les grandes orientations, les lignes directrices du développement futur souhaité de la région. Chaque région était ainsi conduite à définir une sorte de schéma de développement auquel il serait fait référence dans les phases suivantes. Ces perspectives furent souvent d'une part une présentation de la région en zones homogènes (ou zones de même problématique), d'autre part la mise en évidence des caractères spécifiques de la région et surtout de ses potentialités en vue d'une stratégie propre de développement.

c) Les problèmes fondamentaux et les opérations stratégiques

D'une analyse de la situation présente et d'un choix sur les orientations générales du développement futur de la région il était demandé de faire apparaître la liste des problèmes considérés comme essentiels (problèmes fondamentaux dans la terminologie du IIIe Plan). En face de ces freins, de ces goulots d'étranglement pour la croissance économique les régions ont proposé des opérations destinées à faire sauter ces goulots et improprement appelées stratégiques, du moins si l'on se réfère à l'idée initiale des planificateurs nationaux.

En effet lorsque ceux-ci décidèrent de la démarche générale de l'élaboration du IIIe Plan, il leur était clair que la lacune fondamentale du IIe Plan avait été de considérer les travaux menés dans les régions comme d'un type identique à ceux réalisés par la nation ; il leur semblait que l'on avait eu tendance à hiérarchiser les échelons comme des éléments d'une même nature avec au sommet la nation, à la base le canton, puis l'arrondissement, le département, etc.

L'idée nouvelle était la suivante : chaque niveau, de par sa taille, ses caractéristiques, son organisation, se trouve être l'optimum pour un type précis d'apport à la planification et c'est dans ce but qu'a été conçue la notion d'opération stratégique. Ces opérations stratégiques, en petit nombre, ~~auraient~~ constitué le noyau dur du Plan, les projets-clés autour desquels les objectifs nationaux et régionaux auraient pu être établis. Au centre de tous les programmes, ces opérations auraient formé la base de référence pour tous les travaux ultérieurs. Mais surtout, et ceci était essentiel dans l'esprit de ces planificateurs, elles constituaient une donnée pour la région. Toujours dans l'intention de spécialiser les fonctions de chaque échelon, les régions devaient avoir pour tâche particulière d'étudier les répercussions des opérations stratégiques (définies par la nation) pour en maximiser les effets.

Or, avant d'aller plus loin dans la méthodologie du IIIe Plan, il est nécessaire de signaler :

- que d'une part il y a eu "récupération" de cette notion par les régions ; c'est ainsi que chaque région a proposé de 4 à 8 opérations ~~strat~~égiques qui concernaient soit un gros investissement (route , rail, barrage), soit un secteur tout entier (élevage, forêt), soit une réforme de structure (particulièrement en milieu rural). On est loin de l'idée de départ mais dans chaque région ces quelques opérations furent aussi considérées comme le noyau dur des futurs objectifs et programmes et l'on attendait que le niveau national donne clairement son avis sur la liste proposée ;

- d'autre part que cette notion a été, dès la fin de cette phase préparatoire, abandonnée à l'échelon national. Parce qu'il a semblé prématuré de s'engager dès le début du processus sur un petit nombre d'opérations-clés sur lesquelles on ne pourrait revenir, les directives gouvernementales données au début de la première phase de planification proprement dite ne contiennent plus aucune référence à ce concept.

Les six synthèses régionales furent transmises ~~aux~~ planificateurs nationaux par le Service de la Planification Régionale qui les a fait accompagner d'un document intitulé "synthèse inter-régionale" et de cartes. Ce dernier rapport faisait ressortir les spécificités et les déséquilibres inter-régionaux, les problèmes fondamentaux et les opérations stratégiques régionales.

Le rapport général de la phase préparatoire contient un chapitre consacré au développement régional où sont résumées les principales propositions des régions. La circulaire du 15 avril 1970 qui définit les orientations générales retenues par le Gouvernement pour le développement du pays au cours du IIIe Plan s'inspire très largement de ce rapport.

SECTION II) LA PREMIERE PHASE DE PLANIFICATION

Cette phase correspond à la première session des commissions de planification régionales et nationales. La circulaire présidentielle mentionne :

"Les commissions régionales auront pour rôle :

- de préciser dans quelles conditions les opérations stratégiques qui les concernent devront être mises en oeuvre pour qu'elles aient le maximum d'efficacité, de cohérence et d'effets induits sur le développement de la région.

- de définir, compte tenu des opérations stratégiques et de leurs effets, les objectifs régionaux et les moyens qu'elles se proposent de mettre en oeuvre pour les réaliser.

Les commissions nationales auront pour rôle :

- de dégager les objectifs de leurs secteurs,
- d'évaluer les moyens nécessaires pour les réaliser,
- et, compte tenu des propositions régionales et des hypothèses techniques des services centraux, de définir les grandes lignes de leurs programmes sectoriels".

La première phase a débuté officiellement le 15 avril 1970 (avec 3 mois de retard sur le calendrier initial) avec la diffusion d'une nouvelle circulaire présidentielle sur les orientations fondamentales et les objectifs généraux par secteur mais dès janvier des travaux préalables furent effectués dans les régions.

A) LES TRAVAUX PREPARATOIRES

Afin d'utiliser au mieux les délais disponibles entre la fin de la phase préparatoire dans les régions et l'ouverture officielle de la première phase, le Service de la Planification Régionale a mis au point une nouvelle série de notes de méthode et ensuite est allé dans chaque région assister les chefs des Services Economiques Régionaux dans l'utilisation de ces techniques.

1/- Le tableau de bord

Il vise plusieurs buts :

- présenter sous forme simplifiée l'ensemble des informations caractérisant un département, une région ;

- exploiter les bilans établis lors de la phase préparatoire à l'élaboration du IIIe Plan ;
- servir de cadre de référence lors de la 1ère phase de planification ;
- préparer la phase de programmation du IIIe Plan.

Il se présente sous la forme d'une feuille unique de grand format où chaque secteur est caractérisé par un ou plusieurs chiffres. Préparé dans chaque département et chaque région pour deux exercices (1968/69 et 1969/70) et rempli à partir des bilans pour la première année il ne comporte que des éléments d'ordre quantitatifs. Chaque renseignement porté sur le tableau est affecté d'un numéro en vue d'une normalisation systématique.

Ce document simple permet d'avoir immédiatement une idée de la situation économique régionale ou départementale.

2/- Les cartes

Une note de méthode a précisé les techniques à employer pour réaliser les instruments de travail cartographiques indispensables. Quatre cartes ont été établies au niveau de chaque région et de chaque département (les échelles variaient entre 1/200 000e et 1/1000 000e selon la taille des unités territoriales), toujours à partir des bilans.

- Carte de population : densités par arrondissement (méthode des quantiles), taille des centres urbains .
- Carte productions. Chaque type de production est représenté par un symbole graphique : production agricole (zones café, tabac, coton, banane...), production pastorale (zones de pâturage), production piscicole (zones de pêche) production forestière, productions minière et énergétique (zones minières et centrales électriques), production industrielle.
- Carte des infrastructures de communications : réseau routier principal et secondaire avec un signe différent selon les viabilités, voies ferrées, localisation des ports et voies navigables, des aérodromes, des bureaux de postes et des centres de télécommunications.
- Carte de l'infrastructure sociale : taux de scolarisation primaire par arrondissement, localisation des établissements secondaires et techniques ; pour chaque département : nombre d'habitants par lit, par agent qualifié et par médecin.

Ces cartes ont notamment été utilisées lors des sessions des sous-commissions de cohérence spatiale (voir plus loin).

3/- Le financement local

Au niveau régional, un des objets de la première phase de planification ~~était~~, selon les termes mêmes de la circulaire, de définir les moyens locaux à mettre en oeuvre pour réaliser les objectifs régionaux.

Un accent particulier a été mis sur la nécessité d'une participation substantielle des ressources propres aux régions aux programmes d'investissement du IIIe Plan pour ôter autant que faire se peut le caractère aléatoire des prévisions de financement dépendant trop exclusivement d'agents extérieurs.

Les chefs des Services Economiques Régionaux ont préparé, en collaboration avec le niveau national, un dossier sur :

- les finances des communes et local councils : évolution des recettes et dépenses budgétaires au cours des trois dernières années, rapide commentaire sur la situation financière des communes (notamment pourcentage des dépenses d'investissement par rapport aux dépenses totales).

L'objet de ce travail préliminaire était de connaître rapidement l'effort réalisé par chaque commune ou local council de la région au cours des dernières années et de savoir si d'un point de vue strictement financier il était possible d'accroître les recettes et la part des dépenses d'équipement dans les dépenses totales.

- les Sociétés Mutuelles de Développement Rural .

- Le financement des entreprises, qu'elles soient publiques, semi-publiques, privées ou à forme coopérative.

On s'est efforcé d'évaluer pour les cinq années du IIIe Plan, après avoir contacté les responsables de ces entreprises, les projets d'investissement sur fonds propres de chacune des entreprises importantes et les perspectives d'emploi qui en découlaient.

- L'épargne monétaire des ménages.

La mesure de l'épargne monétaire globale des ménages est toujours très difficile, particulièrement en milieu rural. Aussi n'a-t-on pas cherché à procéder à cette évaluation mais plutôt à réfléchir et proposer quelques mesures susceptibles de remplacer la thésaurisation par une épargne monétaire confiée à des institutions.

Ces moyens pouvaient différer d'une région à l'autre car la mobilisation de l'épargne locale est une des opérations économiques qui réclame le plus une connaissance approfondie des motivations psychologiques des populations.

- Le crédit local : activités au cours des dernières années des organismes de crédit en distinguant les concours financiers accordés par objet ;
- L'investissement humain : les services régionaux devaient préciser :
 - La nature des travaux d'intérêt collectif susceptibles de donner lieu à participation de la population ;
 - Les moyens et méthodes pouvant favoriser la mobilisation des populations ainsi que l'époque la plus favorable à cette mobilisation ;
 - Le montant global approximatif de l'effort fourni par les populations au cours des trois dernières années pour chacune des grandes catégories de travaux : infrastructure, actions en faveur de la production, équipements sociaux, équipements administratifs.

4/- Les dossiers "opérations stratégiques".

Pour chaque opération proposée provisoirement par la région un dossier était ouvert contenant le maximum d'informations afin de servir d'introduction au travail des groupes qui allaient être formés plus tard : schémas d'analyse, fiches d'opération, tous éléments susceptibles de préciser ou de quantifier les conditions de réalisation des opérations stratégiques et leurs objectifs partiels ou complémentaires.

De ces quatre séries de travaux c'est l'étude sur la participation locale au financement qui a posé le plus de difficultés et qui a été souvent à peine ébauchée. Il semble qu'il soit nécessaire de faire exécuter une étude de ce type au niveau national uniquement.

B) LA SOUS-PHASE "GROUPES D'ETUDES DES OPERATIONS STRATEGIQUES".

Au cours d'une courte séance plénière, le Ministre du Plan a ouvert en personne la première session des 6 commissions régionales de planification et a précisé la démarche à suivre :

- Réunion dans un premier temps de groupes de travail restreints chargés uniquement de l'étude des répercussions des opérations stratégiques régionales (il s'agissait en fait de l'étude des opérations elles-mêmes puisque la nation n'en précisait pas le contenu).

- Répartition ensuite de l'ensemble des membres de la commission régionale en trois sous-commissions (production, infrastructures et échanges, affaires sociales) chargées d'élaborer les objectifs régionaux.

- Session finale plénière de la commission régionale de planification pour entériner les propositions et établir les cohérences.

La première étape était donc essentiellement technique : en 15 jours les groupes de travail composés uniquement des quelques personnes jugées les plus compétentes étudiaient chaque opération, ou chaque groupe d'opérations-clés (de 3 à 5 groupes par région).

La méthode de travail retenue était celle de l'analyse séquentielle et a consisté à étudier systématiquement les différentes phases d'avancement permettant de maximiser les effets de l'opération. Cette analyse s'est traduite par un schéma (ou graphe) composé de deux parties : à droite les effets de l'opération, à gauche les conditions de réalisation, chaque effet (ou chaque condition) étant lui-même décomposé à son tour en effets (ou conditions) induits. Le schéma faisait apparaître le maximum de problèmes à résoudre et de liaisons entre les effets ou les conditions. Le dossier final à fournir dans des délais trop brefs compte tenu de la nouveauté de la méthode et de sa relative complexité comprenait :

- le schéma d'analyse le plus complet possible ;
- une fiche technique pour chaque projet induit ;
- un tableau de financement récapitulatif ;
- un commentaire de quelques pages sur l'opération.

Bien qu'incomplets, les dossiers furent en général remis à temps au chef du S.E.R. pour être intégrés aux objectifs sectoriels. Une telle méthode, qui, au niveau régional, n'a suscité que des approbations malgré son caractère original pour la totalité des participants, impliquait une assistance permanente aux groupes de travail de la part du chef du S.E.R. et des membres de l'équipe de planification régionale. La qualité des rapports fut bien moindre et surtout la participation régionale n'était pas mise en valeur alors que l'on essayait d'appréhender l'opération dans sa globalité, ce que bien sûr, la région n'était pas capable de faire seule.

C) LA SOUS-PHASE "COMMISSIONS SECTORIELLES"

Les opérations stratégiques étant par définition en nombre limité et ne couvrant donc pas l'ensemble des activités il était nécessaire de travailler en commissions sectorielles classiques afin d'examiner la totalité des secteurs. Ces trois commissions composées de techniciens publics et privés, de représentants de l'administration et d'hommes politiques, ont eu pour tâche d'examiner les propositions d'objectifs régionaux établies par les chefs des services techniques et de les rendre cohérentes entre elles .

Elles se sont réunies une ou plusieurs fois sur une période de 15 jours. Les rapports préparés par les chefs des services techniques étaient à la base des discussions. Les étapes en furent :

- Dans un premier temps examen par les chefs de services du contenu de la circulaire présidentielle afin de dégager, parmi les objectifs généraux ceux qui intéressaient leur secteur, les objectifs régionaux devant être parfaitement cohérents avec le cadre global tracé par la nation.

- Prise en considération des opérations stratégiques concernant leur secteur soit directement (l'opération étant elle-même sectorielle) soit indirectement par leurs effets ou leurs conditions de réalisation.

- Précisions sur le degré de prise en charge financière par la région.

Dans le double but de faciliter la tâche des commissaires régionaux et de fournir un cadre de réflexion commun les propositions d'objectifs ont été présentées de la même façon.

Les participants aux 3 sous-commissions ont donc eu :

- à faire le point de l'exécution du IIe Plan pour les secteurs considérés,

- à prendre en compte les objectifs sectoriels découlant de chacune des opérations stratégiques,

- à intégrer les objectifs des services techniques,

- à ajuster ces travaux aux objectifs généraux,

- à examiner l'ensemble des projets qui découlent de ces objectifs (fiches de projet précisant les charges et les moyens),

- à préparer les documents finaux à présenter à la Commission Régionale de Planification (CRP).

Les résultats des sous-commissions ont en effet fait l'objet de 3 rapports soumis à la CRP.

D) LA SESSION PLENIERE DE LA COMMISSION REGIONALE DE PLANIFICATION

Réunissant toutes les personnes ayant participé d'une façon ou d'une autre à cette première phase, la Commission Régionale de Planification s'est tenue pendant 2 ou 3 jours suivant les régions.

Son but était de faire le point de tous les travaux et de donner le contenu souhaité par la région au projet de Plan régional que les chefs des S.E.R. devaient rédiger à l'issue de cette session et transmettre ensuite au niveau national. Cette réunion plénière avait un double aspect. :

- un caractère politique : persuader les cadres régionaux que le rapport transmis à la nation serait leur oeuvre et leur faire prendre conscience de leurs responsabilités en matière de planification (mobilisation - participation).

- un aspect technique : rendre les objectifs cohérents entre eux du triple point de vue financier, spatial, social.

Dans une première étape tous les documents furent présentés à l'ensemble des participants qui pouvaient éventuellement donner des informations supplémentaires ou demander des modifications.

La deuxième journée était consacrée à un travail de cohérence : en s'inspirant de l'expérience de programmation départementale du IIe Plan dans les régions du Centre-Sud et de l'Est, la totalité des objectifs et projets furent examinés dans 3 sous-commissions de cohérence :

- La Commission de cohérence spatiale, après avoir reporté sur une carte les différents projets devait détecter les incohérences dans l'espace entre les projets, détecter les surcharges localisées, juger de l'effet structurant de l'ensemble des projets, reconnaître les possibilités d'intégration, définir les grandes zones d'action de la région et enfin établir des priorités ;
- La Commission de cohérence financière devait détecter les incohérences financières, détecter les surcharges selon les sources de financement, reconnaître les possibilités d'intégration, calculer le coût global des opérations retenues avec ventilation par source, établir des priorités ;
- La Commission de cohérence sociale devait examiner l'impact des objectifs sur la société, détecter les incohérences sociales, reconnaître les possibilités d'intégration, examiner le degré de participation de la population et éventuellement les surcharges, établir des priorités.

Enfin un débat général, toutes sous-commissions réunies, s'instaurait où chaque projet était examiné, chacun des rapporteurs des 3 sous-commissions de cohérence donnant son avis et proposant une priorité.

Dès la fin de cette session de la Commission Régionale de Planification qui clôturait la première phase dans les régions, les chefs des Services Economiques Régionaux pouvaient rédiger le rapport régional de synthèse à transmettre à la nation.

SECTION III) L'INTEGRATION DES TRAVAUX REGIONAUX

"Les commissions nationales auront pour rôle... compte tenu des propositions régionales et des hypothèses techniques des services centraux, de définir les grandes lignes de leurs programmes sectoriels".

L'intégration des propositions régionales à celles de la nation est, dans toute planification, le problème fondamental de la régionalisation.

On admet que pour assurer cette coordination et cette harmonisation des objectifs des régions à l'ensemble il est nécessaire de prévoir une démarche par étapes très rigoureuse (1).

Le processus d'élaboration du IIIe Plan a tenté une telle démarche ; pourtant cette intégration a été difficile et quelque fois peu concluante. Ceci tient à trois raisons essentielles :

- la déviation du travail des régions par rapport à l'esprit initial de l'élaboration du IIIe Plan : étude de tous les secteurs et propositions sur tous types de projets ;

- le manque d'homogénéité des rapports régionaux entre eux : alors que les méthodes employées ont été les mêmes dans les 6 régions les documents finaux sont très différents dans leur présentation, leur taille, leur contenu ;

- la non réalisation de synthèses inter-régionales par le Service de la Planification Régionale à la fin de la première phase dans les régions.

En effet puisqu'un certain décalage avait pu être maintenu entre la fin des travaux régionaux et les premières sessions des commissions nationales sectorielles, on pouvait envisager l'intégration des objectifs régionaux de diverses manières nullement incompatibles :

- La réalisation par le Service de la Planification Régionale de synthèses sectorielles des propositions régionales. Il aurait pu s'agir soit d'une véritable synthèse (avec élimination des incohérences) soit de documents distribués à tous les commissaires nationaux et reprenant in extenso les chapitres concernés des rapports régionaux.

- La distribution des rapports régionaux à tous les rapporteurs des commissions nationales en leur demandant de les intégrer aux objectifs des ministères techniques dans leurs rapports introductifs. Ceci impliquait une séance de travail de plusieurs jours entre d'une part le Service de la Planification Régionale et les 6 chefs des Services Economiques Régionaux, d'autre part les rapporteurs des 10 commissions nationales sectorielles et horizontales chargés de rédiger les rapports introductifs à ces commissions.

(1) cf. R. BARACHETTE : Etudes régionales et plan national dans les pays en voie de développement in Tiers-Monde - n° 34 - Avril-Juin 1968.

• La participation des responsables des régions à toutes les commissions nationales pour présenter et défendre les points de vue régionaux car les commissions de Synthèse et de l'Aménagement du Territoire se réunissant après toutes les autres, il aurait été souvent trop tard pour modifier sensiblement les objectifs sectoriels.

Le choix ne fut jamais clairement décidé entre ces différentes possibilités. En fait l'absence pendant la phase active des travaux nationaux de la majorité des membres du Service de la Planification Régionale et le volume considérable des documents envoyés par les régions (espacés dans le temps et souvent sans tableau récapitulatif) rendaient difficile la première solution. Selon l'attitude des rapporteurs des commissions nationales, pour certains secteurs la deuxième solution a prévalu, pour d'autres la troisième avec dans ce cas cette restriction que ne prenaient part aux travaux nationaux qu'un ou deux responsables régionaux à qui il était difficile de présenter le point de vue d'autres régions que celles qu'ils connaissaient.

A l'époque où ce rapport est rédigé, la deuxième phase de planification dans les régions n'a pas débuté. Si l'échéance finale est maintenue, la démarche sera nécessairement modifiée par rapport à la circulaire de juin 1969. Au niveau régional cette phase a pour but de préparer l'exécution du IIIe Plan.

L'élaboration du IIIe Plan n'est pas terminée, il convient donc d'être prudent dans la formulation de tout jugement. Certaines observations portant sur les méthodes et les procédures peuvent tout de même être faites, indépendamment d'une appréciation sur le bilan provisoire de l'apport des niveaux subnationaux que l'on tentera plus loin.

- Les procédures. Entre le schéma initial présenté dans la circulaire présidentielle et la réalité observée certaines déviations sont apparues qui tiennent en grande partie à des causes indépendantes du Ministère du Plan. Deux décalages sont particulièrement lourds de conséquences :

• Le non respect du calendrier. Les raisons dépassent l'élaboration du Plan (élections présidentielles et législatives, réorganisation du Ministère) mais la réduction considérable de la deuxième phase sera nettement ressentie par les régions qui, contrairement au schéma initial, n'auront plus à remettre en cause les programmes sectoriels régionalisés qui leur seront proposés.

• L'abandon tacite en cours d'élaboration du concept d'opération stratégique a considérablement modifié l'esprit des travaux régionaux qui une fois encore ont été trop semblables à ceux menés au niveau national.

- Les méthodes. Ressentant depuis la création des organes consultatifs régionaux ce besoin, les responsables régionaux ont toujours eu des réactions très favorables aux outils qui leur étaient proposés. Le IIIe Plan marque un progrès sensible sur cet aspect pédagogique de la régionalisation, mais il est nécessaire de reconnaître que les méthodes choisies présentent sur le Plan technique trois faiblesses majeures :

• Le bilan départemental est beaucoup trop succinct pour constituer une base indiscutable de planification. Presque exclusivement descriptif, il n'a pas permis, et ce n'était sans doute pas possible dans un laps de temps aussi court, de saisir le fonctionnement des différentes économies locales et leur évolution.

• Les objectifs régionaux ont été très différents d'une région à l'autre faute d'un outil suffisamment formel. En fait de nombreux rapports régionaux ne présentent qu'une série de projets sans référence à des objectifs. Les objectifs de production, quand ils existent, sont soit de simples extrapolations, soit très généraux (reprenant les objectifs généraux fixés par le Gouvernement).

• Une étude sérieuse des moyens de financement locaux demandait trop de temps pour permettre des prévisions valables. Trois des six rapports régionaux de la fin de la première phase ne contiennent aucun renseignement sur la participation attendue des organismes locaux. En cela la régionalisation du IIIe Plan a manqué un de ses objectifs.

// A REGION DANS L'EXECUTION DU PLAN.

Région et département peuvent se voir attribuer des fonctions différentes dans l'exécution aussi bien que dans l'élaboration du Plan : si le niveau régional a été privilégié dans les phases d'élaboration, il apparaît que le département constitue l'échelon le plus opérationnel au stade de l'exécution.

Ainsi à la région conçue jusqu'ici comme le niveau d'impulsion, de planification et de synthèse, et au département considéré comme l'échelon d'animation et de collecte de l'information succèdent dans la phase d'exécution de nouvelles fonctions. Pour la région : coordination des programmes et contrôle, pour le département : programmation, mise en oeuvre des opérations et contrôle.

Les problèmes qui seront abordés dans cette 3ème partie concernent moins les moyens proprement régionaux dont on a vu qu'ils étaient finalement limités qu'un autre point fondamental de l'exécution d'un Plan : celui de la coordination entre les maîtres d'oeuvre locaux (qui conçoivent les petits projets et exécutent l'ensemble des opérations) et les planificateurs (qui ont fait les choix, qui coordonnent et contrôlent la mise en oeuvre.).

Le processus complet de planification comprend l'ensemble des séquences :

- . Bilan de la situation
- . Détermination des objectifs
- . Préparation des programmes
- . Exécution
- . Contrôle et mesure des résultats.

A cet égard la démarche initiale retenue pour le IIIe Plan représente une amélioration sensible qui prévoit une phase de travaux dans les départements

Les raisons qui ont poussé à privilégier cet échelon ont été mises en évidence lors de l'expérimentation réalisée dans le Centre-Sud et dans l'Est. Les 39 départements malgré leur diversité de 65 000 km² (Adamaoua) à 1 000 km² (Wouri), de 290 000 habitants (Mefou) à 35 000 habitants (Nkam) possèdent des traits communs importants pour la programmation :

. Les acteurs du développement (les personnes ou structures chargées de l'exécution des programmes) se situent essentiellement à ce niveau ; tous les services techniques importants sont présents dans le département : agriculture, élevage, eaux et forêts, enseignement, santé, etc.

. Le département est le niveau de mobilisation des moyens de réalisation : ressources locales financières et investissement humain.

. On trouve à cet échelon un représentant du gouvernement qui peut jouer un rôle décisif d'impulsion et de coordination : le Préfet dispose au Cameroun d'une compétence et d'une autorité indiscutables pour provoquer la mobilisation des capacités des populations et des organismes locaux.

CHAPITRE 1. L'EXPERIENCE DU IIC PLAN.

Les résultats des navettes répétées entre nation et région se sont matérialisés dans un document intitulé "annexes régionales" qui fut, à la suite de difficultés rencontrées dans son utilisation, complété par des programmes départementaux dans deux régions.

Les propositions de départ prévoyaient la rédaction par l'équipe centrale de documents régionaux annexés au rapport- plan et détaillant :

- les objectifs de production par année,
- les méthodes et moyens précis qui permettaient d'atteindre ces objectifs, en particulier :
- les programmes d'investissement, leur échéancier, leur financement (notamment la participation locale en monnaie ou en travail).

Ces programmes opérationnels devaient être mis au point pour 2 ans après avoir été approuvés par la région lors d'un Conseil Régional pour le Développement. Il n'était pas précisé comment les Préfets et les ARD pourraient établir le programme d'action départemental à partir de ce plan régional.

A) LES ANNEXES REGIONALES

Les programmes régionaux sont présentés en annexe du rapport principal du IIC Plan. Ces documents ont été élaborés après qu'aient été arrêtés les objectifs et programmes sectoriels et constituent en fait une ventilation de ceux-ci par Inspection Fédérale plutôt que des plans régionaux cohérents. Leur contenu est le suivant : après une rapide synthèse du milieu géographique, humain et économique de chacune des régions, les programmes sont donnés par secteur , les opérations les plus importantes étant définies avec précision, d'autres programmes globalement (pistes, écoles primaires). Il était signalé qu'il appartenait "aux responsables régionaux, en liaison avec les autorités nationales, de préciser le contenu de ces programmes dans l'espace et dans le temps". Certains secteurs qui par définition dépassent le cadre géographique de leur réalisation (études générales, chemin de fer, enseignement supérieur) furent traités dans un chapitre à part : "programmes non répartis".

Il s'est rapidement révélé que ces annexes n'étaient pas directement utilisables par les responsables locaux et qu'elles présentaient en particulier les carences suivantes :

- L'exécution se **situant** au niveau du département les chefs des services techniques eurent des difficultés pour intégrer ces objectifs purement régionaux à leurs propres programmes. Il aurait fallu indiquer les tâches dévolues à chaque département, ce qui la plupart du temps n'était pas le cas.

- Les moyens, notamment locaux, devant permettre la réalisation des opérations étaient mal définis, en particulier la contribution attendue des collectivités locales n'était indiquée que globalement. Cette absence de clarté dans la répartition des tâches et des financements a conduit à un certain immobilisme et au cours de l'année 3 du IIe Plan il est apparu que seulsavaient été réalisés les projets reposant sur un financement national.

- Ces annexes, comme le Plan lui-même, possédaient un caractère sectoriel très marqué et ne fournissaient aucune indication sur l'intégration et la cohérence des programmes entre eux.

Le IIe Plan se traduisait alors en la réalisation d'une série d'équipements déterminés à Yaoundé sans que soit dégagée une participation locale réelle. Devant ces insuffisances le Ministère du Plan décidait de doter les départements d'un outil de travail adapté et de tenter une expérience de programmation départementale dans deux régions administratives (Centre-Sud et Est) pour les deux dernières années d'exécution du Plan (1969/70 et 1970/71).

B) L'EXPERIENCE DE PROGRAMMATION DEPARTEMENTALE (1)

Puisqu'il n'était pas possible de découper à nouveau en tranches départementales le document régional, résultat lui-même d'une ventilation, la démarche a consisté à faire élaborer par le département le programme en restant dans le cadre des objectifs et des grandes actions définis par le Plan pour la région. Cette élaboration du programme départemental par les responsables locaux ne fut possible qu'après la mise au point de méthodes et une formation des agents à ces méthodes. Les différentes phases de réalisation du document comprenaient :

(1) Ces travaux furent menés en 1968 et 69 par le Services des Etudes de la Direction du Plan et de la Coopération assisté d'experts de la CINAM.

- Une première session où étaient exposés les objectifs de la programmation départementale (intégration des efforts de développement). Au cours de cette réunion, les participants ont émis certaines idées de projets susceptibles de constituer la base du programme et répondant aux objectifs régionaux. Parallèlement l'ARD était chargé de rassembler la documentation départementale afin de dégager les problèmes essentiels de la zone. Les travaux qui ont suivi ont permis la réalisation de cartes, la détection des possibilités de réalisation des projets (la nécessité d'une assistance pour la préparation des projets par les chefs des services techniques est alors apparue, ces responsables étant plus habitués à des tâches d'exécution que de conception), la mise en forme provisoire des projets dignes d'intérêt et susceptibles d'être retenus ensuite.

- Une deuxième session aboutissant au projet de programme départemental et se déroulant en deux jours dans le cadre d'un Comité Départemental pour le Développement.

La première journée était consacrée à un travail en commissions sectorielles : production, infrastructures et échanges, affaires sociales.

Dans chacune des commissions les tâches furent semblables :

- rappel des objectifs du II^e Plan pour la région,
- examen de chacun des projets présentés sous l'angle de la cohérence avec les objectifs du Plan (avec un ou plusieurs objectifs), de la qualité (le projet est-il complet ?), de la cohérence interne (les différents stades du projet sont-ils bien liés entre eux ?)
- établissement d'un pré-programme sectoriel,
- établissement d'un planning sectoriel,
- choix des priorités.

Au cours de la seconde journée les commissions sectorielles firent place aux trois commissions de cohérence reprises plus tard au cours de l'élaboration du III^e Plan : commission de cohérence spatiale, commission de cohérence financière, commission de cohérence sociale.

Cette seconde session était clôturée par un débat général, toutes commissions réunies, au cours duquel une liste définitive de projets détaillés et complets était arrêtée. Les travaux de programmation départementale se sont finalement concrétisés dans un document reprenant les divers éléments du programme :

- le programme général, tableau où les différents projets retenus étaient caractérisés : objectifs, modalités, organisation du travail, responsable et collaboration, financement, etc.
- le planning général qui matérialise le déroulement de chaque projet par mois pour les deux ans.
- la localisation du programme : une carte de localisation permettait de situer les projets dans l'espace. Cette carte fournissait certaines indications sur les effets structurants du programme sous l'angle de l'aménagement de l'espace.
- le financement : un tableau général de financement reprenait, en la détaillant par source, la colonne financement du programme général. D'autre part, et ceci devait être particulièrement utile au moment de la préparation des budgets primitifs des communes, un tableau récapitulait pour chaque commune, la participation du budget communal en dépenses extraordinaires.

Ces quatre éléments étaient présentés et adoptés par un Comité Départemental pour le Développement. Le programme départemental ainsi élaboré constituait :

- un outil de travail individuel car il permettait à chaque responsable de projet d'en préparer l'exécution dans chacun de ses détails et de contrôler le déroulement de l'action, tout en étant assuré d'une coordination avec les autres partenaires et d'une intégration dans le cadre du II^e Plan.
- un outil de travail collectif en facilitant une harmonisation des actions, une collaboration des divers acteurs du développement et un contrôle constant de l'évolution de l'ensemble du programme. Ce programme apparaissait alors comme un engagement du département à réaliser, pour ce qui le concernait, le II^e Plan d'ici Juillet 1971.

Dans quelques mois, les 14 programmes arriveront à leur terme, il est possible de dégager des enseignements de cette expérience :

- La planification régionale avait favorisé une prise de conscience à tous les niveaux mais un risque existait de voir cette mobilisation non complétée au moment de l'exécution par une participation active des responsables locaux. On aurait eu ainsi des phases intensives de mobilisation et de participation tous les 5ans (pour l'élaboration du Plan suivant) sans que les implications des choix du Plan modifient l'activité quotidienne des services et structures locales. La programmation départementale permet ce "suivi" !

- Au cours de ces travaux il fut aisé de percevoir une prise de responsabilité tant collective qu'individuelle au niveau des différents projets et la conscience d'une solidarité départementale, régionale et nationale.

- Les travaux de programmation départementale, s'ils avaient pour but la mise au point d'un outil de travail, ont eu également pour résultat essentiel de former les différents acteurs à la programmation : élaboration de projets, coordination des projets, planning, cohérence, priorité, etc.

- La programmation a été l'occasion de redéfinir les tâches des Comités Départementaux pour le Développement. L'importance de la participation départementale et l'intérêt porté aux méthodes de travail ont traduit un besoin fondamental **de la part des responsables locaux**. Les Comités Départementaux sont ainsi devenus l'occasion et le lieu d'une définition claire des tâches et des moyens ainsi que des modalités de la collaboration des divers acteurs.

Les apports que l'on vient de signaler portent avant tout sur l'homme (participation, formation) et sur les structures (coordination plus aisée entre les services, nouveau rôle des C.D.D.). Du simple point de vue de l'exécution les résultats sont plus décevants.

c) LE CONTROLE DE L'EXECUTION DU PLAN AU NIVEAU DEPARTEMENTAL

Chaque année il incombe à la Direction de la Planification d'établir un rapport sur l'état de réalisation des programmes du IIe Plan et de faire des recommandations à la suite de l'analyse de ces informations. Ce rapport fait apparaître des taux d'exécution par secteur et sous secteur (les objectifs sectoriels du IIe Plan sont programmés annuellement) et par source de financement, y compris les ressources régionales. Pour ces dernières la méthode employée consiste en l'envoi de fiches de contrôle aux Maires (dépenses communales), aux Sous-Préfets (investissement humain) et aux directeurs des Sociétés Africaines de Prévoyance (SAP)

En ce qui concerne les communes et local councils les renseignements, demandés aux Maires par l'intermédiaire des Préfets, sont tirés des comptes administratifs dont la présentation pour la partie dépenses extraordinaires a été récemment harmonisée avec les fiches de contrôle de l'exécution du Plan. Les informations recueillies portent sur les grandes catégories de recettes et dépenses, et surtout sur le détail des dépenses d'investissement ventilées en :

- . achats de matériel d'équipement,
- . dépenses d'infrastructure : pistes, postes, équipements commerciaux (marchés, abattoirs...)
- . dépenses en faveur de la production : agriculture, génie rural, élevage, eaux et forêts, artisanat...
- . équipements sociaux : santé, enseignement, jeunesse et sport
- . équipements administratifs et urbanisme.

Dans le III^e Plan deux aspects de l'investissement humain ont été retenus :

les investissements individuels productifs : défrichements, plantations, aménagements fonciers, qui concernent le secteur rural.

les investissements permettant la réalisation d'équipements d'intérêt collectif : écoles, pistes, ponts, logements des maîtres, des infirmiers.

Les objectifs retenus représentaient 4 à 5 jours de travail par actif rural et par an. Etant donnée la difficulté de mesurer la première catégorie d'investissements, les fiches envoyées aux Sous-Préfets ne prennent en compte que les équipements d'intérêt collectif répartis en 4 rubriques : infrastructure, action en faveur de la production, équipements sociaux et équipements administratifs.

Un troisième type de fiche est envoyée aux Préfets présidents de SAP, et contient des renseignements sur les recettes et les dépenses d'investissement de ces organismes.

Depuis la création des Services Economiques Régionaux la seule tâche qui revient à l'échelon régional est la centralisation de toutes ces fiches envoyées directement dans les départements et leur vérification.

On le voit, ce contrôle de l'exécution du Plan au niveau local ne porte que sur un point particulier : l'utilisation des ressources départementales. Un contrôle plus général n'a été possible que dans les 14 départements dotés d'un programme complet. La mesure des résultats fait du reste apparaître des taux de réalisation faibles dont les causes semblent être :

- le retard dans la plupart des projets à financement national public et la lenteur des attributions des subventions Petit Equipement Rural.

- la non inscription dans les budgets primitifs communaux de certaines opérations sur lesquelles les Maires avaient pourtant pris un engagement ferme lors de l'approbation du programme départemental.

- les difficultés financières permanentes de quelques communes dont les budgets doivent être autoritairement rééquilibrés chaque année par la Direction des Communes.

CHAPITRE 2. LA REGION DANS L'EXECUTION DU
III^e PLAN.

L'élaboration du III^e Plan doit s'achever par une programmation pour l'ensemble des régions et départements afin que dès la première année d'exécution chaque acteur du développement connaisse pour les 2 ans à venir les tâches qui lui incombent. Cette programmation s'intègre totalement dans le processus de planification et en constitue l'aboutissement normal. En prenant en considération l'exécution du Plan dès le début de l'élaboration les planificateurs camerounais ont choisi une démarche continue élaboration - exécution - contrôle qui associe les responsables de la réalisation des opérations et permet le choix le plus tôt possible des maîtres d'oeuvre.

Même avec des moyens réduits, région et département ont un rôle fondamental dans la recherche des meilleures modalités de l'exécution : le but de la programmation régionale ou départementale n'est pas seulement d'orienter les ressources locales vers les objectifs et les projets retenus mais aussi d'établir les modalités de la mise en oeuvre des opérations.

Sans revenir sur l'étude des moyens locaux de réalisation en tant que tels, c'est l'organisation de cette exécution et de son contrôle, ce sont les fonctions des échelons sous-nationaux dans cette phase qu'il importe d'analyser.

A) LA PHASE DE PROGRAMMATION.

La circulaire relative à l'élaboration du III^e Plan quinquennal précise. " La deuxième phase des travaux de planification correspondra à la deuxième session des commissions de planification. Après approbation par le Gouvernement des objectifs globaux, de l'équilibre général et du schéma financier définis au cours de la première phase, les commissions régionales auront alors à arrêter leurs programmes régionaux et départementaux."

- Le schéma initialement prévu était le suivant :
• Préparation au niveau départemental d'un maximum de projets dans le cadre des objectifs régionaux. Une tournée dans chaque département des membres du Service de Planification Régionale aurait eu pour but d'informer les cadres locaux des orientations finalement retenues pour la région et de les former aux méthodes d'élaboration des projets.

- **Elaboration des pré-programmes régionaux** à partir du rapport final de la première phase de planification approuvé par le Gouvernement. Ces documents auraient brièvement rappelé les problèmes fondamentaux de la région, l'esquisse de schéma de développement régional et surtout précisé les programmes quinquennaux sectoriels découlant des objectifs à la fin première phase.
- **Programmation au niveau des 39 départements.** Les travaux de programmation départementale pouvaient soit être exactement calqués sur ceux du II^e Plan pour les régions Centre-Sud et Est (2 sessions) soit être simplifiés: compte tenu de la préparation préalable des projets locaux, une seule session du Comité Départemental pour le Développement travaillant en commissions sectorielles puis en commissions de cohérence.

Rédaction des programmes régionaux définitifs et discussion puis approbation par une commission régionale de planification, en prenant en considération à la fois les dernières informations parvenues de la nation et les programmes départementaux provisoires. En effet une fois le pré-programme élaboré et approuvé par la nation le rôle de la région devait être d'examiner les cohérences interdépartementales des travaux départementaux.

Renvoi aux départements des programmes définitifs et approbation par un Comité Départemental.

- Les programmes définis comme la liste, le calendrier et la coordination des opérations retenues reposent sur certains principes fondamentaux :

- Les programmes régionaux et départementaux sont établis pour 2 ans.
- Ces programmes seront révisés chaque année en fonction des résultats du contrôle effectué sur l'exercice précédent et des nouvelles contraintes financières.

• Programmation et élaboration des budgets annuels des organismes locaux doivent être établis simultanément. Le programme contient ainsi des décisions fermes pour le premier exercice, des décisions de principe pour le second.

• Les concours publics nationaux n'interviendront que dans le cadre des programmes définis (subventions, prêts, inscriptions budgétaires).

• La programmation, établie toutes sources de financement réunies, fait apparaître les charges récurrentes et les priorités.

. Les Agents Régionaux de Développement au niveau départemental, les Chefs des Services Economiques Régionaux au niveau régional sont chargés de préparer les programmes en collaboration avec les Directions centrales du Ministère du Plan.

. L'élaboration et le contrôle des programmes sont soumis aux CRD et CDD pour discussion et approbation.

Cette procédure permet d'avoir, à chaque instant, une vue d'ensemble des actions engagées, de les suivre et au besoin de les inflechir en fonction de la conjoncture. Elle renouvelle les tâches des agents des services extérieurs du Ministère du Plan en leur donnant un rôle de coordinateur auprès des Inspecteurs Fédéraux et des Préfets, en orientant et imprimant les impulsions nécessaires.

A l'époque où ce rapport est rédigé, la phase de programmation n'est pas encore commencée et le retard accumulé au cours des phases précédentes conduira nécessairement à une révision de la démarche initialement prévue : il est impossible de dire qu'elles modifications seront apportées à ces propositions mais il est cependant probable que le principe d'une programmation départementale ne sera pas remis en cause.

B) LE CONTROLE DE L'EXECUTION DU IIIE PLAN.

Les méthodes de contrôle de l'exécution d'un plan sont largement tributaires des techniques d'élaboration et de même que la programmation est fonction du type de planification, le contrôle de l'exécution est étroitement lié à la programmation.

C'est ainsi que l'existence de programmes va considérablement modifier l'esprit et les techniques de contrôle de l'exécution aux niveaux régional et départemental.

- L'esprit.

Parallèlement aux renseignements globaux que l'on peut obtenir au niveau national (comptabilité nationale, finances publiques, caisses de stabilisation...) des données chiffrées peuvent être fournies par chacun des échelons sub-nationaux alors que pour le II^e Plan l'organisation du contrôle fut très centralisée.

L'idée est de disposer annuellement à chaque niveau , nation, région, département d'un document qui fasse le point de l'état d'avancement des programmes car la référence ne sera plus faite uniquement à des chapitres sectoriels du document-plan mais à des documents complets, cohérents où les actions seront clairement définies. Actuellement le contrôle de l'exécution se fait uniquement en volume sans que bien souvent on puisse porter une appréciation sur le contenu de ces montants. Au cours de l'exécution du III^e Plan il devrait être possible de disposer de rapports établissant à la fois un bilan c'est à dire un pourcentage de réalisation des projets en volume, et un jugement sur le contenu et la conformité des opérations réalisées au programme.

- Les techniques.

Les techniques et les procédures ne sont pas encore élaborées mais il conviendra de s'orienter vers une spécialisation des échelons en fonction de ce qu'ils peuvent apporter. On peut concevoir que le contrôle prenne la forme d'un bilan des réalisations par niveau :

. A l'échelon de l'arrondissement: mesure de l'investissement humain par des méthodes nouvelles à mettre au point : fiches par type de travaux réalisés et tableaux récapitulatifs.

. Au niveau du département le document fera directement référence au programme. Chaque année, au cours d'un Conseil Départemental pour le Développement on fera le point de l'état d'avancement des opérations inscrites en fournissant à l'échelon supérieur des informations sur la participation des collectivités locales, l'utilisation des crédits d'équipement par les services administratifs, les investissements réalisés par le secteur privé. Le renforcement du contrôle par les Préfets de l'inscription aux budgets primitifs des actions programmées et l'affectation d'un taux minima des dépenses totales en dépenses d'investissement devraient éviter les écarts trop importants en ce qui concerne la participation des collectivités locales.

. Au niveau régional on établira une synthèse des rapports d'exécution départementaux en réajustant et complétant les informations car le bilan d'exécution régional sera plus que la somme des bilans départementaux (projets régionaux).

Avec la programmation les autorités camerounaises responsables de la planification se sont donné un outil qui devrait faciliter la compréhension des objectifs à tous les niveaux et permettre au gouvernement d'affirmer son emprise sur le développement et de l'orienter selon les objectifs du Plan en fonction des fluctuations de la conjoncture.

BILAN DE L'APPORT REGIONAL

L'étude de la planification régionale telle qu'elle est entendue au Cameroun, c'est-à-dire prise en compte du niveau régional dans l'élaboration et l'exécution du Plan national, a été entreprise en référence à une série de questions sur les justifications, les moyens et les méthodes de cette approche du développement :

- L'espace économique camerounais est-il suffisamment différencié pour justifier une planification régionale et les espaces régionaux sur lesquels celle-ci est basée constituent-ils des entités économiques susceptibles d'un processus spécifique de croissance ?

- Quels sont les moyens de toute nature mobilisables par la région et quels sont les canaux de participation des régions à la décision économique ?

- Quelles ont été les méthodes et procédures de cette régionalisation, particulièrement dans le cas du IIIe Plan ?

Après avoir ainsi analysé buts, moyens et techniques de la régionalisation camerounaise, il convient d'esquisser un bilan et de dégager certaines réflexions sur :

1/ l'apport effectif des niveaux régional et départemental à la planification, ces résultats ne pouvant s'apprécier qu'en regard des buts exprimés et devant permettre de préciser les facteurs contraignants du système. Ce bilan est sans doute un peu prématuré puisque l'élaboration du IIIe Plan n'est pas terminée mais d'une part il est possible de tirer des

enseignements de l'expérience précédente, d'autre part les travaux de la seconde phase d'élaboration seront considérablement réduits.

2/ une reformulation du problème de l'analyse et de la planification spatiales du développement dans la mesure où le facteur spatial est effectivement considéré comme prépondérant dans la définition de la politique de développement camerounaise : il s'agit de définir les domaines respectifs et de préciser les contenus de l'analyse régionale, de la régionalisation et de l'aménagement de territoire au Cameroun.

I. L'APPORT REGIONAL DANS LA PLANIFICATION CAMEROUNAISE.

Un tel bilan s'établit en référence aux justifications avancées, au contenu des documents produits et à leur utilisation, à la part accordée aux objectifs et opérations proposées par les régions dans les rapports finaux.

Par rapport aux buts politiques, les procédures mises en place, tant pour le second que pour le troisième Plan, ont effectivement permis une participation importante des forces politiques et économiques locales : mobilisation et sensibilisation aux problèmes régionaux au cours des phases préparatoires, participation aux travaux des groupes et commissions ensuite. La fonction est donc remplie même s'il est évident que cette participation est plus apparente que réelle puisqu'elle ne concerne que des propositions sur des secteurs limités et non une collaboration à la prise de décision effective qui est restée du ressort exclusif du niveau national au moins pour les opérations et choix importants.

Sur le plan social une amélioration sensible du IIIe Plan par rapport au précédent a consisté en la mise à la disposition des responsables régionaux de multiples outils et méthodes de travail. Il s'agit d'une action à long terme de formation économique des responsables administratifs et politiques qui a été très nettement perçue par ceux-ci et devra évidemment être poursuivie notamment chaque année au cours des travaux de contrôle de l'exécution du Plan. Le Service de la Planification Régionale doit rapidement préparer les méthodes qui seront utilisées au cours des CDD et CRD chargés de faire le bilan annuel de l'exécution du Plan et d'établir les nouveaux programmes bi-annuels. Cette fonction a revêtu au cours du IIIe Plan un caractère essentiel, peut-être au détriment de la qualité technique des travaux produits.

L'apport régional sur le plan économique (apport à la planification proprement dite) peut être apprécié selon les

trois phases de la procédure et en référence à ce que l'on attendait de ce niveau à chacune d'elles.

A) Au cours de la phase préparatoire les départements avaient essentiellement pour fonction de rassembler l'information statistique de base, les régions de faire le point de la situation (problèmes fondamentaux) de dégager des perspectives à moyen (opérations stratégiques) et long termes (schémas de développement).

Malgré un effort méthodologique pour la collecte et la présentation des renseignements les résultats ont été quelquefois médiocres sur le plan qualitatif par manque d'un appui suffisant aux ARD dont la tâche était conditionnée par le travail préalable des chefs des services techniques, sources de l'information. Ce problème de la collecte et de la circulation des informations dépasse largement le cadre de la planification et ne peut trouver de solution qu'à un stade plus général (la mise en place des services régionaux de la Statistique est un premier élément de cette organisation). Il est certain qu'une masse de renseignements départementaux et régionaux, de qualité supérieure parce que déjà réajustés, sont disponibles au niveau national dans les divers ministères, et qu'il s'agit avant tout d'en organiser la centralisation, les travaux départementaux étant alors considérés comme un apport et un complément plutôt que comme la base des informations.

La mise en évidence des problèmes fondamentaux régionaux au cours de cette même phase a reposé soit sur des critères objectifs (par exemple comparaison de taux régionaux aux moyennes nationales) soit sur certaines appréciations générales et traditionnellement admises concernant la région : exode rural vers les deux capitales, commercialisation des produits vivriers inorganisée, non structuration du milieu rural, enseignement non adapté... Il a manqué, et ceci est fondamental, l'analyse économique préalable à tout diagnostic sérieux. Ces problèmes, posés plus en termes sectoriels qu'en termes proprement économiques ont été plus perçus qu'analysés

et ne sont peut-être pas pour l'économiste les plus importants. Puisqu'il s'agissait bien de développement régional ne sont-ils pas les blocages essentiels (au moins dans la région dont nous nous sommes occupés) les problèmes de mobilisation de l'épargne locale, de fuite vers Douala des effets multiplicateurs d'investissement, de faible effet polarisateur des centres urbains... Il est vrai que ce type de diagnostic ne peut-être établi qu'après une étude régionale que les responsables locaux ne sont pas susceptibles de réaliser à l'heure actuelle.

Pour les mêmes raisons les schémas de développement présentés qui ne contiennent que quelques propositions d'activités économiques par zone n'ont pu constituer de véritables cadres de référence précisant les orientations du développement régional à long terme. Ceci explique sans doute qu'une place très réduite ait été réservée dans le rapport général ^{de} synthèse de cette phase à la présentation des bilans et perspectives régionales à long terme, alors que les opérations stratégiques proposées par les régions étaient dans leur ensemble retenues.

B) Au cours de la première phase de planification

l'apport régional fut, on l'a vu, considérablement réduit du fait de la mauvaise intégration des propositions régionales aux objectifs sectoriels nationaux. Les trois domaines où cet apport devait se manifester de la façon la plus sensible concernaient l'étude des repercussions des opérations stratégiques, la définition des objectifs régionaux pour l'ensemble des secteurs, l'évaluation des moyens régionaux mobilisables.

Parce que la notion même d'opération stratégique fut, en fait, mise en sommeil au niveau national dès la fin de la phase préparatoire, le travail des régions fut détourné de son objet. Ces opérations stratégiques n'ont constitué que des titres de projets importants sans que soient fournis aux régions les renseignements indispensables sur leur contenu : cette absence des données de base ^{qui} auraient constitué le cadre dans lequel auraient travaillé les commissions régionales s'est traduite par la répétition de la démarche critiquée du IIIe Plan : faire réaliser aux régions des travaux similaires à ceux effec-

tués trois mois plus tard par les commissions nationales puisqu'il leur fallait bien donner un contenu à ces opérations avant d'en étudier la maximisation des effets. L'apport des régions aurait pu se trouver principalement dans la façon d'aborder ces opérations puisque souvent celles-ci sont présentées dans leur cadre spatial et font intervenir une intégration des divers secteurs dans cet espace régional. Les préoccupations intersectorielles et d'adaptation locale sont réelles dans certains rapports mais la méthode de travail des commissions nationales, uniquement sectorielle et sous-sectorielle (il suffit de lire les chapitres du rapport de synthèse concernant le développement rural), a, par la suite, totalement désagrégé cette approche. Le point de passage entre cette tentative d'intégration spatiale et intersectorielle des objectifs régionaux autour des opérations stratégiques et les travaux des commissions nationales où seule l'opération de base est reprise dans un cadre sectoriel, n'a finalement pas été trouvé. Il faut convenir qu'aucune méthode d'intégration région-nation n'a été réellement tentée et si la plupart des projets contenus dans les rapports régionaux se retrouvent dans ceux des commissions sectorielles, ceci est dû au fait qu'ils étaient sectoriels avant d'être régionaux : les opérations dont la région a eu l'initiative, qui n'étaient pas au départ déjà inscrites dans les programmes des ministères et que l'on retrouve dans les rapports finaux sont en effet très rares (l'apport régional est par contre plus important pour les petits projets dans le détail desquels ne rentrent pas ces rapports finaux).

Les objectifs régionaux sectoriels, de valeurs très inégales selon les secteurs et les régions, n'ont pu être agrégés par secteur pour l'ensemble de la Fédération mais certains ont constitué une base de discussion pour les commissions nationales : objectifs de production du coton, du bois, taux de scolarisation etc.

La part revenant aux régions dans la mise en oeuvre de ces objectifs et projets n'a pas toujours été mise en évidence. Si une telle présentation était effective dans certains des documents régionaux, il était au total impossible de connaître à

la fin de cette phase sur quels projets et jusqu'à quel montant s'élevait précisément la participation régionale. Ceci s'explique par la faiblesse des moyens réels sur lesquels les commissaires régionaux ont passé très rapidement pour au contraire insister sur l'apport attendu des financements nationaux et extérieurs. Cette évaluation tentée dans 3 régions sur 6 s'est d'autre part heurtée à des obstacles techniques : difficulté d'établir des prévisions sur les dépenses communales, défaut de renseignements sur les programmes d'investissement des sociétés publiques ou privées (alors qu'ils ont pu être obtenus ensuite à Yaoundé ou Douala), investissements privés monétaires très mal connus.

C) Pour la deuxième phase de planification les commissions régionales arrêteront, à partir des propositions de la Commission de Synthèse, les programmes régionaux et départementaux mais leur tâche essentielle sera d'identifier, d'étudier et de mettre en oeuvre les projets locaux dont les caractéristiques fondamentales seront de ne pouvoir être élaborés que par des responsables locaux ayant une connaissance de la réalité départementale ou régionale et d'impliquer une participation locale au financement pour la plupart d'entre eux. A la condition de prévoir une assistance importante aux Chefs des Services Economiques Régionaux et aux ARD pour le choix et la préparation de ces projets, ceux-ci pourront être élaborés de façon satisfaisante grâce au travail préliminaire déjà réalisé en collaboration avec les services techniques. Mais il est évident que la somme globale de ces projets locaux (y compris ceux financés sur les enveloppes attribuées aux régions pour les secteurs agriculture, hydraulique rurale et pistes) représente peu dans le montant total des investissements prévus au IIIe Plan et que ce n'est pas en termes quantitatifs qu'il faudra juger ici de l'apport régional mais encore une fois plutôt par la collaboration région-nation, la participation et la formation que cette démarche implique.

A la lumière de ce bilan sur les contributions régionales et départementales à l'élaboration du Plan, il est possible de dégager des contraintes et des limites au système mis en place au Cameroun, limites qui tiennent à des raisons institutionnelles, à des causes structurelles dans le domaine économique et aussi à un certain état d'esprit dans lequel le Plan s'élabore à Yaoundé.

Les contraintes d'ordre institutionnel sont :

- Le faible pouvoir décisionnel régional. L'organisation politique et administrative du Cameroun, comme dans tous les jeunes Etats africains, ne favorise par la décentralisation des pouvoirs. S'il existe bien un maximum de services dans les régions, si à leur tête est placé un représentant du Gouvernement aux pouvoirs de gestion administrative étendus, il n'en reste pas moins que la décision ne peut être prise qu'au niveau national, le plus souvent à l'échelon le plus élevé. Dans ces conditions il est utopique de parler de plans régionaux, de définition par les régions de leurs propres stratégies de développement, d'opérations stratégiques régionales.

- La faible taille des régions, héritage du passé et au sein desquelles il paraît difficile de mettre en place un processus auto-cumulatif de croissance. Mais la diversité de leurs populations, de leurs potentialités, de leurs activités économiques est par contre un facteur dont il faut tenir compte.

- La prépondérance des considérations politiques sur les choix des techniciens de l'économie. Cette prééminence se manifeste soit au niveau local (phénomènes micro-politiques particulièrement importants dans le choix des localisations des petits projets) soit au niveau inter-régional : un souci politique d'équilibre territorial peut aller à l'encontre de choix raisonnés mais non réalistes (au sens de ne tenant pas compte de la réalité politique camerounaise).

Les contraintes d'ordre économique ont déjà été de multiples fois évoquées :

- Faiblesse des moyens locaux en numéraire et non préparation des cadres: les régions camerounaises ne pourraient mettre en oeuvre leur stratégie même si elles avaient le pouvoir de la définir. De plus il est sans doute plus difficile au niveau local qu'au niveau national d'infléchir l'orientation de ces moyens régionaux (on peut en avoir pour preuve le faible taux de réalisation des programmes départementaux du IIe Plan qui concernent pourtant essentiellement des moyens régionaux).

- Absence de centres polarisateurs capables de canaliser les effets des investissements et des dépenses publiques mais par contre existence de deux métropoles dont les effets se font sentir sur plusieurs régions.

- Prépondérance du facteur extérieur qui est une donnée totalement exogène pour la région. Or la majorité des grosses opérations d'infrastructure (route, rail, port) ou de production (régénération café, cacao, SEMRY) sont financées en partie par l'aide extérieure qui influe sur la conception de l'opération.

- Inexistence d'une politique nationale de développement rural (de la compétence des deux Etats Fédérés). Or il est difficile en économie sous-développée de concevoir une régionalisation du Plan sans une stratégie de développement du monde rural puisque c'est essentiellement ce secteur qui peut être concerné par les différenciations territoriales.

D'autres contraintes tiennent enfin à l'esprit de la planification camerounaise : ce sont les contraintes déjà signalées de participation et de formation. Il est très difficile de concilier ces exigences d'ordre extra-économique et la nécessité de réaliser des travaux utilisables par l'équipe centrale de planification car les premières exigent une certaine dé-

marche, une liberté minimale de discussion, beaucoup de temps et d'itérations. Mais cet esprit de la planification exprimé par les responsables gouvernementaux et qui a été en grande partie celui de l'équipe de planification régionale pour qui la régionalisation est plus qu'une technique mais contient aussi une part de référence idéologique, n'a pas été partagé dans la réalité des faits par la majorité des membres de l'équipe centrale, plus préoccupés d'efficacité que de participation. S'il fut impossible de trouver ce point de passage, fondamental pour tous ces travaux, entre les propositions régionales et nationales, cela tient assurément à des difficultés d'ordre technique (approche intersectorielle et spatiale plus marquée dans le premier cas) mais aussi à une certaine méfiance de la part des membres de l'équipe centrale pour tout ce qui concerne la régionalisation, perçue comme une approche supplémentaire dont on ne pouvait attendre grand chose dans le résultat final. La position fut du reste identique en ce qui concerne les travaux des commissions nationales considérées comme nécessaires mais dont on attendait peu : L'équipe centrale semble avoir fait une distinction nette entre les travaux économiques techniques (réalisés en groupes de travail restreints) et tout l'environnement extra-économique nécessaire à l'élaboration du Plan.

L'ensemble des considérations précédentes et en particulier les possibilités réduites pour la régionalisation camerounaise d'atteindre ses objectifs économiques d'efficacité et de réalisme conduisent à une reformulation de l'approche spatiale du développement.

II. REFORMULATION DE L'APPROCHE SPATIALE DU DEVELOPPEMENT

Analyse, planification, programmation régionales, régionalisation, aménagement du territoire sont en effet des expressions rencontrées aujourd'hui couramment à la radio, dans les discours politiques, dans les rapports du Ministère du Plan. Mais il est nécessaire, en tenant compte des contraintes mentionnées plus haut de préciser domaine et contenu de chacune dans le cadre camerounais et de préciser quelles peuvent être les différentes optiques de la prise en considération du facteur spatial dans l'analyse du développement.

Il faut d'abord rappeler que les motivations de l'intérêt relativement récent porté aux phénomènes spatiaux du développement semble se situer aux deux niveaux de la science et de la politique économiques aussi bien dans les économies occidentales que dans les pays en voie de développement :

- La science économique s'est peu à peu dynamisée et spatialisée non seulement dans un souci d'approfondissement théorique mais aussi pour répondre à certaines questions motivées par l'observation stricte de la réalité : "Le fait grossier mais solide est celui-ci : la croissance n'apparaît pas partout à la fois ; elle se manifeste en des points ou pôles de croissance avec des intensités variables. Elle se diffuse par différents canaux et avec des effets terminaux variables pour l'ensemble de l'économie"(1). Localisation (liée à la distance et au coût), pôle, opérations motrices, diffusion, autant de domaines nouveaux liés à cette préoccupation nouvelle.

(1) F. PERROUX - L'économie du XXe siècle - P.U.F. p. 143.

La région a d'autre part été perçue comme un échelon intermédiaire d'analyse des phénomènes économiques entre la nation et l'agent économique de base (producteur ou consommateur), échelon pour lequel il fallait concevoir des techniques nouvelles : schéma d'analyse, comptabilité régionale, armature urbaine régionale...

~ Sur le plan de la politique économique différents problèmes, que l'on retrouve au Cameroun, auxquels se trouvaient confrontés les responsables économiques ont poussé à cette attitude : recherche d'une meilleure efficacité des politiques de développement, organisation d'unités économiques équilibrées (équilibre régional) hiérarchisation des espaces (classification des villes), aménagement de l'espace pour une utilisation optimale.

En ce qui concerne la terminologie on peut se demander si les longues discussions qui ont marqué en Europe la prise de conscience de l'importance des phénomènes spatiaux ne finissent pas par être un peu vaines : aménagement du territoire, régionalisation, développement régional sont des expressions dont souvent les contenus paraissent se chevaucher. Il est possible de se donner pour le Cameroun les postulats suivants :

a) L'objectif poursuivi est d'atteindre le taux de croissance économique le plus élevé compatible avec le respect des équilibres fondamentaux, et en particulier de l'équilibre territorial.

b) Il s'agit d'atténuer les disparités régionales, c'est à dire de mettre en valeur et de réanimer les régions attardées, de contrôler et d'orienter la croissance des régions les plus dynamiques.

c) Une telle politique recherchant la contribution optimale de chaque région à l'augmentation du produit intérieur n'implique pas un développement uniforme de toutes les unités territoriales du pays mais que l'on tienne compte de leurs atouts et spécificités.

d) Cet objectif ne peut être atteint que par une politique volontariste de l'Etat.

Une fois ces propositions admises, la façon d'aborder les problèmes des potentialités et disparités régionales de développement peut sensiblement différer selon les points de vue. Ce sont ces approches particulières qui conduisent à distinguer dans le cas camerounais analyse régionale, planification régionale et aménagement du territoire. Quels sont leurs domaines respectifs et leurs contenus ?

A) DOMAINES RESPECTIFS

- L'analyse régionale est une recherche en vue d'expliquer les mécanismes de fonctionnement et d'évolution de l'économie régionale à partir d'une étude des structures économiques. Il est traditionnel de distinguer trois types de régions : la région homogène (fondée sur la similitude des parties constituantes) la région polarisée ("espace hétérogène dont les diverses parties sont complémentaires et entretiennent entre elles et tout spécialement avec le pôle dominant plus d'échanges qu'avec la région voisine" (1), la région - plan ("espace contigu dont les diverses parties relèvent d'une même décision"(2). C'est le second type de région qui est devenu pour les économistes objet d'analyse : étude du pôle et de ses effets structuants sur l'espace régional, cet espace étant organisé sur lui-même et supposé capable d'un processus auto-cumulatif de croissance.

Au Cameroun, comme dans la plupart des pays africains, une telle définition de l'espace d'analyse réduit celui-ci à une zone trop limitée pour que les travaux apportent les éléments indispensables au planificateur. C'est pourquoi l'analyse régionale portera sur des régions fixées à priori : les régions

(1) J. BOUDEVILLE. Les espaces économiques - P.U.F. - p. 11

(2) id.

de programme même si les résultats ultérieurs mettent en lumière la faible intégration économique de l'ensemble retenu. Il est à noter que la définition de la région - plan donnée par BOUDEVILLE ne s'applique pas au Cameroun : les éléments régionaux relèvent de plusieurs centres de décisions et c'est avant tout l'organisation administrative et leur relative homogénéité géographique qui donnent leur contenu aux 6 régions.

- Le domaine de la planification régionale (que nous emploierons dans le cas camerounais comme synonyme de régionalisation) concerne la participation des régions - plans à l'élaboration et à l'exécution du Plan. Suivant la démarche classique l'analyse économique de chacune des 6 régions aurait dû précéder la régionalisation du IIIe Plan puisque la première a pour but d'éclairer le planificateur sur l'organisation spatiale et la stratégie à adopter, sur les effets et les limites des opérations de développement entreprises ou envisagées. Dès lors la régionalisation concerne uniquement les techniques, méthodes et moyens mis en oeuvre pour une programmation à un échelon inférieur à l'échelon national et se traduit par l'élaboration de programmes de développement à moyen terme improprement appelés plans régionaux. Pris dans ce sens restrictif le problème fondamental de la planification régionale devient celui des relations région - nation possibles au Cameroun.

- Une troisième approche des problèmes spatiaux du développement est, comme la régionalisation, déjà relativement ancienne au Cameroun : l'aménagement du territoire qui doit aussi fournir de nouvelles méthodes d'optimisation de la politique de développement. L'idée d'aménagement du territoire est depuis deux ans proche de celle des pays occidentaux : à une conception physique ou technique longterps favorisée et visant à une meilleure exploitation ou à une meilleure mise en valeur des ressources naturelles, il faut ajouter maintenant une conception de caractère synthétique : l'aménagement du territoire consisterait à combiner tous les facteurs actuels ou virtuels de l'activité économique de façon à réaliser entre eux la plus grande harmonie possible. Certains thèmes ont été plus développés que d'autres tels que : transports, urbanisme, problè-

mes énergétiques, cependant l'aménagement du territoire au Cameroun devra tendre à devenir avant tout une étude prospective et synthétique de la répartition optimale des hommes, des activités et des équipements à travers le territoire : prospective et synthèse sont spécifiques de l'aménagement du territoire.

A l'analyse régionale définie comme l'étude des structures et du fonctionnement des économies régionales, à la planification régionale déterminée comme participation des régions à l'élaboration du Plan, à l'aménagement du territoire conçu comme une "projection géographique de la société de l'avenir" qui constituent les trois approches des planificateurs camerounais pour l'étude des problèmes spatiaux de la croissance il faut maintenant rapidement donner un contenu.

B) LES ELEMENTS DE L'ANALYSE REGIONALE, DE LA REGIONALISATION ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE AU CAMEROUN.

* L'analyse régionale. La nécessité d'analyser 4 des 6 régions - plans (des enquêtes plus complètes seront réalisées sur le Littoral et l'Est si les offices ou bureaux d'aménagement régional sont créés) implique un travail rapide et léger qui pourrait être effectué par une équipe itinérante de planificateurs nationaux après l'élaboration du IIIe Plan.

Une telle analyse devra se référer à un schéma définissant concepts et techniques à employer adaptés aux réalités camerounaises. Les concepts préciseront notamment les types d'activités économiques, les catégories de flux, les types d'agglomération. Le choix des techniques ne peut se faire que si, dès le départ, on connaît ce qui est disponible aux différents niveaux (national, régional, départemental), sous quelle forme, avec quel degré de validité. Il faut donc procéder à un recensement des sources d'information, puis établir un cadre de présentation homogène

pour toutes les régions. Des enquêtes légères seront d'autre part nécessaires : enquêtes de budget, enquêtes de marchés et de transports, enquêtes auprès des commerçants et artisans sur des échantillons réduits. Il ne s'agit plus d'un travail par secteur comme cela s'est fait jusqu'à présent mais d'une étude des structures économiques, de leur évolution et de leur fonctionnement. Les principaux domaines de la recherche concerneront :

- la démographie : présent, passé, explication des variations,
- les productions et les types d'activités,
- la formation des revenus monétaires et la consommation,
- les flux régionaux et inter-régionaux de marchandises, d'hommes, de capitaux (si possible).

La présentation des résultats, pour permettre une exploitation aisée sur les 6 régions, doit être simplifiée à l'extrême : tableaux statistiques de base, cartes élémentaires (productions, flux, population), indicateurs (on pourrait s'inspirer des divers indicateurs de fonctionnement, de croissance, de polarisation définis en Côte d'Ivoire sur la région de Bouaké (1)).

* La planification régionale. Il s'agit avant tout de dégager les rapports qui peuvent s'établir entre région et nation à l'occasion de l'élaboration du Plan. Compte tenu des buts mêmes de la régionalisation ce serait dénaturer son objet que de chercher à dissocier travaux techniques et participation-formation.

Si dans le cas des IIe et IIIe Plans où la démarche était identique malgré un effort pour spécialiser les tâches de la région au cours de l'élaboration du IIIe, cette régiona-

(1) Problèmes théoriques et pratiques posés par l'organisation du développement à base régionale en Côte d'Ivoire.
Document de travail - Section économie de l'ORSTOM-Janvier 1971.

lisation apparaît peu satisfaisante (faiblesse de l'apport final par rapport aux objectifs) ceci est peut être dû au type de processus retenu faisant précéder les phases nationales de travaux régionaux. En inversant cette démarche et en limitant les objectifs de l'apport local, les régions auraient :

- à établir un bilan-diagnostic à partir des analyses régionales en les actualisant et en faisant ressortir les problèmes par fonction économique et par secteur .

- à étudier uniquement les répercussions des opérations stratégiques après que celles-ci aient été définies et analysées par le niveau national, cette étude des répercussions se traduisant par des recommandations ou des projets induits.

- à compléter les programmes régionaux résultant d'une ventilation régionale des programmes sectoriels nationaux par des petits projets locaux. Dans plusieurs secteurs (agriculture, élevage, pisciculture, pistes, enseignement primaire, santé, jeunesse et sports) des enveloppes seraient attribuées aux régions pour financer une partie de ces petits projets que le niveau national ne peut programmer. C'est dans ces enveloppes, pour ces secteurs précis que les responsables régionaux auraient à établir des choix et à prendre des décisions, en précisant l'apport local financier éventuellement disponible.

- à participer au contrôle de l'exécution du Plan pour les dépenses d'investissement des services régionaux et départementaux, pour les dépenses communales, pour l'investissement humain et l'équipement des entreprises industrielles ou commerciales locales. Il ne s'agit plus de voir dans la régionalisation une démarche particulière de la planification du développement où l'optique spatiale l'emporterait sur l'optique sectorielle (cette démarche étant propre de l'aménagement du territoire) mais de convenir qu'il importe de faire participer les gens sur ce qui les intéresse le plus et ce sur quoi ils peuvent donner un avis déterminant : l'environnement des grandes opérations et les petits projets. Les objectifs de réalisme, de participation et de formation seront satisfaits grâce à la li-

berté de choix laissée par les enveloppes définies au préalable par les commissions nationales sectorielles.

* . L'aménagement du territoire

C'est à l'aménagement du territoire qu'il revient de définir la politique spatiale camerounaise du développement par deux types de travaux : le schéma national d'aménagement du territoire et les zones d'aménagement régional. Les études prospectives contenues dans le schéma national concerneront :

- la définition de régions homogènes ou de problèmes (les caractéristiques essentielles de chacune de ces régions pourront découler des analyses régionales précédemment effectuées).

- la mise en évidence des potentialités productives et des vocations de chaque région, la définition des spécialisations économiques régionales.

- des propositions pour les grandes opérations possibles : infrastructure, population, production rurale, énergie... Une politique de développement régional ne peut être que totalement solidaire de la politique d'urbanisation et de la stratégie industrielle, donc des mesures prises pour renforcer ou constituer le potentiel industriel local (tarification, fiscalité, zones, formation, aménagement urbain).

Autour de pôles, d'axes, d'espaces spécialisés, l'ensemble de ces propositions constitueront la politique spatiale ou régionale du Cameroun puisqu'elles auront pris en compte freins, potentialités et spécificités de chacune des zones.

La mise en place d'Offices régionaux d'aménagement est liée soit à un problème fondamental (problème démographique par exemple : région de Douala), soit à un investissement particulièrement important modifiant les caractères spatiaux de l'économie régionale (port : Littoral, chemin de fer : Trans-

camerounais, barrage : Lagdo), soit encore à une mutation de l'économie régionale (exploitation forestière dans l'Est). Ces organismes sont dans une première étape chargés des études conduisant à la présentation du schéma régional d'aménagement qui détermine la localisation optimale des investissements, fixe la répartition géographique des populations, propose les projets de mise en valeur nécessaires et définit les mesures à prendre ; dans un deuxième temps ils sont chargés, grâce au pouvoir de coordination qu'ils détiennent, de mettre à exécution le schéma, de promouvoir et de coordonner les projets, d'assurer la cohérence des programmes sectoriels en spécialisant les fonctions et en concentrant les opérations sur les localisations retenues.

C'est dans ce cadre que le facteur espace sera intégré à la définition de la politique économique.

Dans la mesure où les Camerounais veulent assoir le développement de leur pays sur des bases régionales raisonnées, il faut très rapidement qu'ils se donnent les moyens de réaliser les analyses régionales fondamentales et d'établir des plans nationaux et régionaux d'aménagement en sachant que la régionalisation du Plan n'est qu'un des aspects de la prise en compte des phénomènes spatiaux, un des aspects dont les contraintes économiques ou extra-économiques sont telles qu'il ne peut, seul, satisfaire le planificateur.

PRINCIPAUX TEXTES OFFICIELS CONCERNANT

LA PLANIFICATION REGIONALE

1)- Organisation territoriale et administrative

- Décret n° 61/DF/15 du 20 Octobre 1961 fixant l'organisation territoriale de la République Fédérale
- Décret n° 62/DF/83 du 12 Mars 1962 fixant délimitation territoriale et dénomination des régions administratives de la République Fédérale du Cameroun.
- Décret n° 67/DF/184 du 26 Avril 1967 fixant les attributions des Chefs de Circonscriptions Administratives.

2)- Structures de planification

- Décret n° 63/DF/138 du 24 Avril 1963 portant création d'organes régionaux d'exécution du Plan de développement (CRD, CDD, CAR) modifié par le décret n° 68/DF/337 du 26 Août 1968
- Décret n° 62/DF/442 du 27 Décembre 1962 portant création des emplois et des organismes administratifs assistant les Inspecteurs Fédéraux de l'Administration dans l'exercice de leurs fonctions (D.E.P.)
- Circulaire n° 17 du 26 Décembre 1964 concernant les attributions des Agents Régionaux de Développement (ARD) émanant du Ministre Délégué à la Présidence chargé de l'Administration Territoriale et de la Fonction Publique et du Ministère des Finances, du Plan et de l'Equipement National.
- Décret n° 69/DF/81 du 22 Mars 1969 portant organisation du Ministère du Plan et du Développement (Direction de la Planification, Service de la Planification Régionale, Services Régionaux de l'Economie et du Plan).
- Décret n° 70/DF/275 du 12 Juin 1970 portant organisation du Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire (Services Economiques Régionaux)
- Décret n° 70/DF/377 du 22 Juillet 1970 portant création des organismes destinés à préparer le IIIe Plan (Commissions de Synthèse et de l'Aménagement du Territoire notamment).

3)- Elaboration des Plans

a) 1er Plan

- Circulaires n° 74/CAB/PM/PLAN du 8 Juin 1959, n° 81/CAB/PM/PLAN du 8 Juillet 1959, n° 91/CAB/MDPL du 4 Septembre 1959 et n° 1/MD/PL du 16 Janvier 1960 relatives à l'élaboration du 1er Plan dans les régions.

b) 2e Plan -

- Circulaires n° 24/PRF du 14 Novembre 1964, n° 14/CAB/MINFI du 26 Novembre 1964, n° 2/CAB/PRF du 26/2/1965 relatives à l'élaboration du IIe Plan (orientations générales et procédures).

- Circulaire n° 13/CAB/MINFI (travaux régionaux pendant la phase de préplanification)

- Instructions pour la première phase de planification régionale du 16 Mars 1965

- Instructions pour la deuxième phase de planification régionale du 4 Novembre 1965

c)- 3e Plan

- Circulaire n° 14/CAB/PRF du 2 Juin 1969 relative à l'élaboration du IIIe Plan Quinquennal (caractères généraux et calendrier)

- Circulaire n° 2/CAB/PRF du 15 Avril 1970 (directives générales pour l'élaboration du IIIe Plan).

- Notes de méthodes établies par le Service de la Planification Régionale (17).