OFFICE DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE OUTRE-MER
CENTRE DE PETIT BASSAM - ABIDJAN

MOYENS ET LIMITES D'UNE PLANIFICATION REGIONALE DANS UN PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT : L'EXPERIENCE CAMEROUNAISE

A. VALETTE

Juillet 1972

Communication au COLLOQUE de YAOUNDE
(Différenciation régionale et régionalisation en Afrique Francophone et à Madagascar)
ORSTOM - Octobre 1972

S O M M A I R E

Pages

INTRODUCTION 1

PREMIERE PARTIE : LA REGION DANS L'ELABORATION DU TROISIEME PLAN CAMEROUNAIS 4

I - LES DONNEES INSTITUTIONNELLES 6

A - Les bases territoriales 6

B - Les institutions régionales de planification 9

C - Les moyens régionaux de réalisation 11

II - LA PARTICIPATION REGIONALE A L'ELABORATION DU PLAN 13

A - La contribution régionale - Conception et Méthodes 14

B - La contribution régionale - Difficultés et Résultats 17

DEUXIEME PARTIE : LA PARTICIPATION REGIONALE AU DEVELOPPEMENT : REFORMULATION DU PROBLEME 22

I - LA REALITE ECONOMIQUE DE LA REGION 23

A - Les facteurs contraignants d'une régionalisation volontaire 24

B - Le contenu de la notion de région 27

II - L'INTEGRATION DU FACTEUR ESPACE 35

A - La programmation régionale et départementale 36

B - Le schéma d'aménagement du territoire 37

I N T R O D U C T I O N

La régionalisation est depuis quelques années en Europe, plus récemment dans les pays en voie de développement, l'objet de maintes attentions : discours, articles, livres et pourquoi pas colloques lui sont déjà consacrés en Afrique sans que, à notre avis certains préalables essentiels aient été mis en évidence.

Il est proposé que la réflexion générale demandée aux participants du colloque de Yaoundé sur les forces et les aspects de la régionalisation volontaire ou spontanée dans les pays africains et malgache, s'ordonne autour de quelques thèmes dont trois nous semblent relever de préoccupations plus ou moins universitaires d'un intérêt peu convaincant tant pour l'économiste analyste que pour le planificateur.

Les thèmes 2 et 3 - problèmes de l'assise géographique du tout découpage régional et méthodes de détermination et de délimitation de régions homogènes - ont donné bien trop souvent à de si interminables discussions que l'on peut se demander s'il est bien venu de proposer un débat sur ces points qui de plus en Afrique, comme nous tenterons de le montrer plus loin, ne peuvent être considérés comme fondamentaux compte tenu de la nature des économies nationales.

D'autre part l'alternative centre régional plus centres relais ou centraux ruraux plus milieux ruraux témoigne d'une utilisation trop systématique de concepts peu adaptés aux économies africaines : celles-ci étant en particulier caractérisées par une non intégration locale et une désarticulation vers un ou deux pôles d'attraction, l'emploi d'instruments d'analyse tels que "le principe de centralité régional" relève plus d'un ethnocentrisme scientifique que d'une observation rigoureuse des réalités.

Les géographes depuis longtemps familiarisés avec l'idée de la région, notamment de région naturelle objet de nombreuses études de l'école française, ont grandement contribué à la prise en compte de l'élément spatial dans l'élaboration des politiques de développement. Cette prise de conscience de l'importance des différenciations régionales dans le processus de développement s'est matérialisée de diverses façons non exclusives :

- Déconcentration de services administratifs et création de services régionaux de planification.

- Mise en place d'offices régionaux d'aménagement.

- Expériences de régionalisation, c'est à dire participation des échelons sub-nationaux à l'élaboration d'un plan régional.

- Création d'assemblées consultatives locales.

Ce "régionalisme" a conduit la majorité des gouvernements africains francophones à l'adoption de schémas de planification relativement complexes qui, bien que souvent inspirés du cas français, n'en conservent pas moins leur histoire et leurs caractères propres.

La planification camerounaise est, dans ses objectifs de régionalisation, une des plus ambitieuses pour des raisons à la fois politique et économiques. A partir de l'exemple camerounais du IIIème Plan nous essaierons de mettre en évidence les apports et limites d'une régionalisation de ce type dans un pays en voie de développement car, à la lumière de plusieurs expériences, certaines désillusions obligent à nuancer les attentes des responsables de la politique économique en cette matière.

Après avoir analysé le processus d'élaboration du IIIème Plan régionalisé et les bases institutionnelles sur lesquelles il repose, nous

tenterons une réformulation de la participation régionale au développement qui tienne compte à la fois des caractères propres à toute économie sous-développée et du contenu fonctionnel que le planificateur, à la suite des analyses réalisées par l'économiste, peut attribuer aux espaces régionaux*.

---

* Les propos tenus dans cette communication font suite à la publication d'un premier rapport "Les méthodes de planification régionale au Cameroun" - ORSTOM Yaoundé - Avril 1971 - essentiellement descriptif des techniques de participation régionale retenues lors de l'élaboration du IIIème Plan de Développement Economique et Social.

/

PREMIERE PARTIE : LA REGION DANS L'ELABORATION DU TROISIEME PLAN CAMEROUNAIS.

Le IIIème Plan Quinquennal dont l'exécution s'étend du 1er Juillet 1971 au 30 Juin 1976, est, comme le précédent régionalisé. Cette régionalisation 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.

Le Plan, expression d'une conscience collective du développement, symbole d'une volonté nationale (il s'agit du Plan de la Nation et non de l'Etat pour reprendre la distinction de P. MASSE) est un des fondements de la doctrine économique nationale : "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."

Ce choix est explicitement justifié par des considérations d'ordre politique, social et économique :

- Aux niveaux politique et social : consolidation de l'unité nationale, instauration d'un dialogue entre l'administration et les populations, entre le niveau national et les régions, entre les responsables des différents secteurs, renforcement de l'indépendance économique, promotion de l'homme camerounais par l'amélioration quantitative et qualitative du niveau de vie des populations.

- Au plan économique ses fins sont quadruples : constituer le cadre de la politique de développement (il est "l'instrument d'orientation de l'expansion économique et du progrès social") ; pallier les insuffisances du marché dans une économie dualiste ; prévoir l'évolution de l'économie nationale par l'adoption d'un modèle qui, débouchant sur un tableau économique d'ensemble pour l'année terminale et mettant en évidence les diverses contraintes d'ordre humain, physique ou financier, conduit à l'adoption d'une stratégie ; programmer les investissements et les interventions de l'Etat pour 5 ans.

La régionalisation, perçue comme un procédé permettant d'atteindre certaines de ces fins, constitue une des bases du schéma de planification depuis 1964. Par la participation élargie des responsables départementaux et régionaux qu'elle implique elle est conçue comme un instrument permanent de dialogue (élaboration-exécution) et un outil pédagogique indispensable dont l'objet est à la fois l'éducation des responsables politiques, la formation des cadres administratifs à l'étude de projets, à la préparation de programmes, l'initiation aux notions de priorité, planning, cohérence, etc. Cette double fonction politique et pédagogique, clairement exprimée tout au long du canevas d'élaboration du IIIème Plan, reste, pour le planificateur, une contrainte permanente et essentielle dans le choix des méthodes d'élaboration et d'exécution du Plan au niveau local.

Ses justifications d'ordre économique avancées sont de deux ordres :

a) Elle 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 associant les acteurs locaux 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 toute 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, au niveaux sub-nationaux, la collecte d'informations statistiques de base qui trop souvent font défaut à l'échelon central.

b) La régionalisation doit permettre de corriger les inégalités de développement entre les régions. Dans un pays aussi diversifié que le Cameroun, un des objectifs fondamentaux des responsables politiques est la réduction des écarts régionaux de développement et "la participation de toutes les régions au développement". Si la régionalisation du Plan peut déboucher, au cours de la phase d'inventaire, à une première mesure de ces disparités économiques ou sociales, estimer qu'une participation régionale à l'élaboration du Plan conduit à infléchir les tendances naturelles aux déséquilibres spatiaux, c'est sans doute confondre régionalisation et politique spatiale ou aménagement du territoire.

Buts, moyens, méthodes et résultats caractérisent la régionalisation du IIIème Plan camerounais, tentative nouvelle d'une meilleure formulation de la politique de développement. Sur quelles institutions cette régionalisation fut-elle basée ? Quelles en ont été les techniques ? Quel fut finalement l'apport régional ? Telles sont les quelques questions auxquelles nous tenterons de répondre dans cette première partie.

I - LES DONNEES INSTITUTIONNELLES.

A/ - LES BASES TERRITORIALES.

Depuis mars 1962 le Cameroun est divisé en 6 régions administratives, 39 départements, et 127 arrondissements dont les limites sont souvent un héritage du passé colonial. Les 6 grandes régions forment le cadre territorial de la régionalisation du IIIème Plan dont les limites peuvent être considérées, à quelques exceptions près*, comme satisfaisantes pour une division de l'espace en grandes unités homogènes, que cette homogénéité s'apprécie sur les plans physique, humain ou économique, mais qui ne peuvent prétendre aux qualificatif de régions économiques si l'on retient la triple série de critères couramment admise :

---

* 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, urbanisation importante, 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 de nouvelles limites.

.../...

- "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".*

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

- 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 actuelles englobe la totalité de ces caractéristiques.

Nous ne nous étendrons pas sur une remise en cause de ces limites, nous réservant de préciser ultérieurement ce que l'économiste peut attendre d'un découpage régional et proposant simplement dans la carte jointe une division du territoire en régions peu nombreuses (condition nécessaire pour un découpage administratif de niveau supérieur) et d'une meilleure homogénéité quant aux problèmes de développement qui s'y posent, les 3 critères retenus étant : relative homogénéité physique, type d'activités productives, relations avec un centre urbain.**

---

* H. LHUILLIER - Outils et cadres pour une planification régionale - p. 65 - Cahier des Sciences Humaines - ORSTOM - N° 2 - 1967.

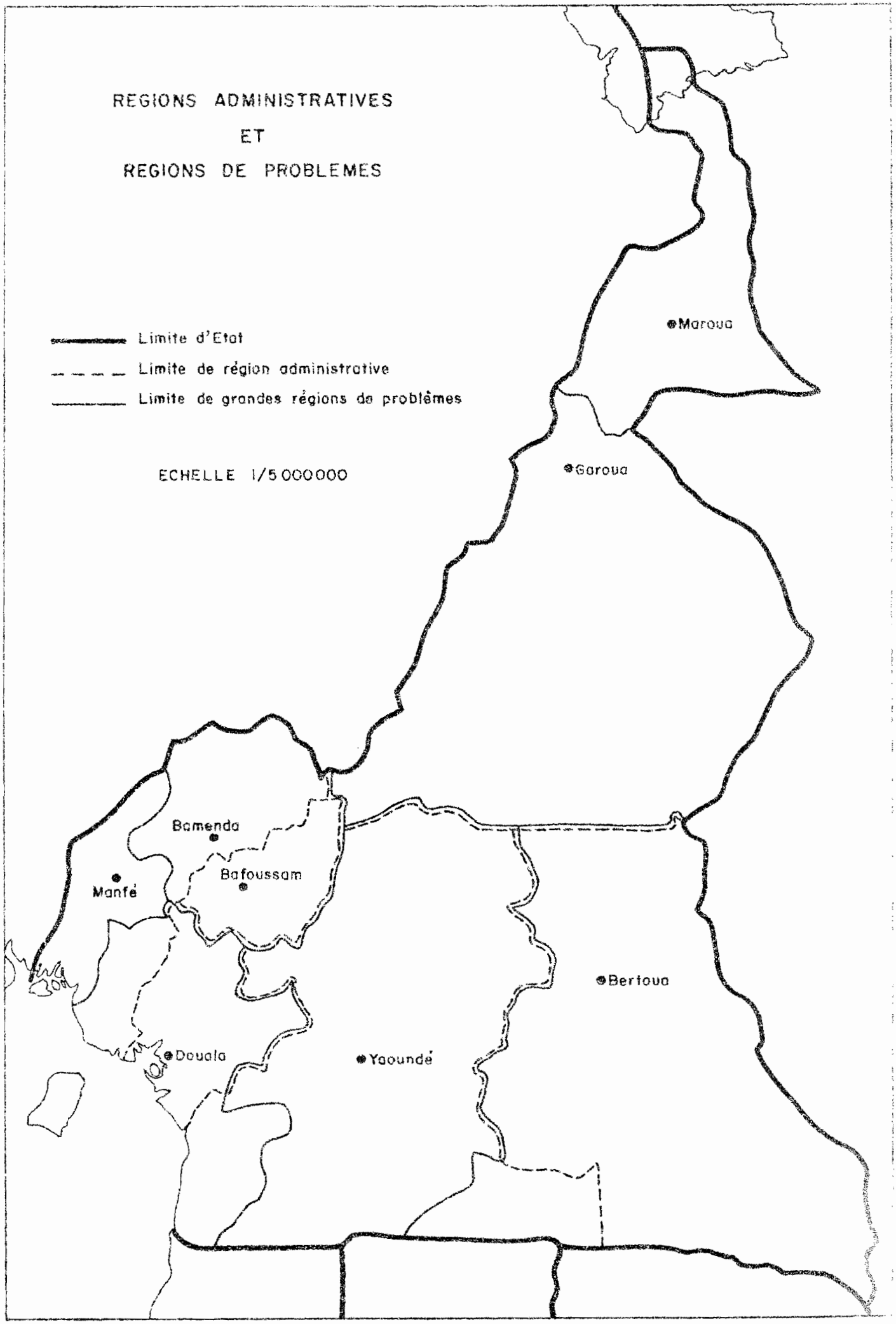
** Relations au sens de liaisons administratives ou économiques et non de polarisation qui suppose flux de personnes, biens et revenus et interdépendance des processus de croissance des différents milieux.

QUELQUES CARACTERISTIQUES REGIONALES

	C. OCC.	CENTRE-SUD	EST	LITTORAL	NORD	OUEST	Total
Superficie (km2)	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/km2)	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	56	10	20	21
Nbre 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 routes bitumées	105	232	0	262	260	118	977
Habitants par bureau de poste	35.200 *	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	10.4	61.000	28.000	33.800
Principales productions rurales	Cacao, Café, Palmier, Hévéa Elevage, Bois	Cacao, Robusta Prod. vivriers Bois	Cacao, Robusta Tabac, Bois	Robusta, Palm. Banane, Prod. vivriers	Coton, riz, mil arachide, Elevage	Arabica, Prod. vivriers, Petit élévage	
Revenu par habitant rural en 1968/69	-	27.000	10.800	34.000	4.100	26.000	

(1) au 31/12/1970

(*) y compris les agences postales


REGIONS ADMINISTRATIVES
ET
REGIONS DE PROBLEMES
Limite d'Etat
Limite de région administrative
Limite de grandes régions de problèmes
ECHELLE 1/5 000000
Maroua
Garoua
Bamenda
Bafoussam
Manfé
Bertoua
Douala
Yaoundé

B/ - LES INSTITUTIONS REGIONALES DE PLANIFICATION.

Les travaux d'élaboration du IIIème Plan 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 créés en avril 1963.

1) Les organismes de participation.

Dans chaque arrondissement ont été progressivement mis en place depuis 1964 des Comités d'Action Rurale (C.A.R.) chargés d'assister le Sous-Préfet dans la mise en œuvre des opérations de développement rural et composés des maires, des représentants locaux des services techniques et des organismes de développement. Le fonctionnement de ces Comités ne fut jamais satisfaisant, les discussions ne débouchant que rarement sur des propositions concrètes. Ils ne sont pas intervenus lors de l'élaboration du Plan.

Au niveau départemental ont été institués des Comités Départementaux de Développement (C.D.D.) chargés de l'examen des moyens à mettre en œuvre pour une bonne exécution du Plan, de l'état d'avancement des programmes, des demandes de subvention des collectivités locales, etc. Ces Comités, qui ont pour tâche fondamentale d'assurer la coordination de l'exécution du Plan au niveau du département se réunissent régulièrement 2 fois par an et sont composés des principaux responsables économiques de l'unité administrative réunis autour du Préfet et de l'Agent Régional de Développement.

Les attributions du Conseil Régional pour le Développement (C.R.D.) sont plus larges puisqu'il doit "proposer les programmes d'action ... déterminer l'ordre d'urgence des opérations retenues ... arrêter dans le cadre des programmes d'actions fixés les moyens locaux à mettre en œuvre pour les réalisations envisagées ... formuler toutes recommandations susceptibles de guider l'action gouvernementale en ce qui concerne l'exécution du Plan". Convoqué une fois par an par l'Inspecteur Fédéral d'Administration, le C.R.D. réunit les personnalités de la région administrative choisies en fonction de leur représentativité ou du rôle économique qu'elles jouent localement. Durant l'élaboration du Plan les 6 C.R.D. ont été

.../...

rebaptisés Commissions Régionales de Planification (C.R.P.) et c'est en leur sein qu'ont été désignés les groupes d'études et qu'ont été réalisés la plupart des travaux régionaux.

2) La déconcentration administrative.

Elle concerne la quasi-totalité des services administratifs centraux.

- A la tête de toutes les circonscriptions administratives, Inspecteurs Fédéraux (région) et Préfets (département) possèdent de larges pouvoirs de coordination et d'un avis déterminant dans la procédure d'élaboration des propositions régionales. Les premiers en particulier disposent dans la réalité des faits d'un poids considérable et d'une compétence réelle qui en font les acteurs privilégiés de la préparation du Plan dans les régions. L'ensemble des services régionaux sont sous leur tutelle.

- La plupart des ministères et même des directions importantes en matière de développement disposent de services extérieurs régionaux dont le nombre oscille autour d'une quarantaine. Chaque région est en particulier dotée de chefs de service régionaux 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. Ces administrations ont souvent un représentant à l'échelon départemental chargé de l'exécution des tâches coordonnées au niveau régional.

- Les agents du Ministère du Plan dans les départements impropre-ment dénommés Agents Régionaux de Développement (A.R.D.) 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". Ils dépendent dans leur travail à la fois du Préfet et des représentants du Ministère du Plan à l'échelon supérieur, la région, ces derniers désignés sous le titre de chefs des Services Economiques Régionaux (S.E.R.) et chargés :
- de recueillir, de centraliser et de transmettre l'information économique de la région et notamment de tenir à jour les fiches de contrôle de l'exécution du Plan.

.../...

. d'organiser la régionalisation du Plan en particulier en assurant le secrétariat des Commissions Régionales de Planification.

. de suivre toutes affaires économiques intéressant la région.

Ils disposent à ce titre d'adjoints et même pour certains d'une véritable équipe de collaborateurs.

C/ - LES MOYENS REGIONAUX DE REALISATION.

Si les organismes locaux de développement susceptibles de participer financièrement à l'exécution du Plan sont nombreux, leurs moyens sont très réduits, doublement limités :

- dans leur montant (faible ressources résiduelles disponibles après affectations aux frais de fonctionnement) ;

- par les possibilités réelles de les orienter dans le sens que la région aura elle-même fixé.

1) Les collectivités locales.

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

- Les budgets annuels des quelques 150 communes, syndicats de communes et local councils, dont le ressort territorial correspond en général à l'arrondissement, s'élèvent à moins de 5 milliards de francs dont 600 à 1000 millions sont affectés à des investissements. Cette proportion des dépenses d'équipement varie considérablement d'une commune à l'autre et même d'une année sur l'autre ce qui rend toute programmation hasardeuse 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 investissements en faveur de la production 5 % seulement.

Dans le cadre de l'expérience de programmation départementale retenue pour l'exécution du IIIème Plan, il est prévu d'affecter un pourcentage plancher des dépenses totales de ces collectivités à l'équipement, mesure absolument indispensable pour la réalisation de projets à financement mixte région-nation.

.../...

- Les ressources des Sociétés Mutuelles de Développement Rural, alimentées par une cotisation annuelle de tous les contribuables assujettis à l'impôt forfétaire sont dérisoires : environ 150 millions, dont plus de la moitié pour la région Nord. Ayant pour fonction 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" le montant de leurs dépenses d'investissement a été insignifiant au cours de ces dernières années, leurs principales activités étant la distribution de semences, la commercialisation et le transport de produits agricoles, l'approvisionnement des ruraux en matériaux de construction, l'infrastructure routière.

2) Les autres organismes locaux de développement.

Indépendamment des entreprises privées industrielles ou commerciales (sur lesquelles l'information de qualité est rare au Cameroun) de nombreux organismes interviennent dans la vie régionale, essentiellement en milieu rural. Il faut citer entre autres :

- Les sociétés de développement publiques ou mixtes à caractère industriel et commercial, qui, s'intéressant soit à un produit unique, soit à une zone, sont en général gérées par des responsables en liaison directe avec le niveau national et dont il est par conséquent difficile à la région d'orienter l'emploi des ressources.

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, 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).

- Les Secteurs Expérimentaux de Modernisation qui couvrent chacun les 5 régions administratives de l'ex-Cameroun Oriental sont des établissements publics autonomes chargés de promouvoir, par l'encadrement, la formation et la vulgarisation, le développement de la production agricole dans la région et qui ont été parfois subdivisés en sous secteurs spécialisés pour un produit ou une activité (riz, chasse, migrations). Dans le cadre des orientations générales définies au niveau national, les S.E.M. mettent en œuvre une politique de développement rural adaptée à chaque région.

- Les coopératives nombreuses et dynamiques il y a quelques années encore sont, pour beaucoup, tombées en léthargie, le seul secteur dynamique restant celui de l'arabica, la totalité de ce café étant toujours commercialisé dans la région Ouest par des coopératives: UCCAO (Union des Coopératives de Café Arabica de l'Ouest) et COOPAGRO.

II - LA PARTICIPATION REGIONALE A L'ELABORATION DU PLAN.

Il est admis qu'une planification réaliste et cohérente ne peut être que le résultat de deux démarches convergentes : l'une, au niveau national, définissant les cadres de la politique économique ; l'autre, régionale, adaptant les objectifs généraux aux particularismes locaux.

Deux questions essentielles se posent alors au planificateur :

- quels types de contributions peut-on demander aux échelons régional et départemental compte tenu des objectifs assignés à la planification, des structures existantes, des moyens et contraintes économiques et politiques ? Dans le cas camerounais ces contributions ont pu concerner l'un ou plusieurs des travaux suivants : 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.

A/ - LA CONTRIBUTION REGIONALE - CONCEPTION ET METHODES.

Avant que ne débute l'élaboration proprement dite du IIIème 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, pour avoir sa pleine efficacité, il devenait évident que la participation régionale devait être placée dans un cadre rigoureux et un cheminement précis.

La procédure, révélatrice d'une conception ambitieuse de la planification régionale, lie très étroitement les travaux des deux niveaux dans une démarche cohérente où les résultats convergent progressivement vers les programmes définitifs. Deux traits caractérisent en effet 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 à 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 devait se traduire en effet par la détection de problèmes fondamentaux et la détermination d'opérations stratégiques (phase préparatoire), par l'étude des répercussions de ces opérations stratégiques et la définition des objectifs régionaux en découlant (première phase), par la mise en forme de programmes régionaux (seconde phase).

Pour chacune de ces étapes le Service de la Planification Régionale qui avait été mis en place 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 nationale les propositions régionales.

/

1) L'objectif de la phase dite préparatoire était l'établissement par les départements ministériels, les autorités régionales et le Ministère du Plan de bilans sectoriels, régionaux et nationaux.

C'est ainsi qu'en ce qui concerne la contribution régionale, des bilans furent établis dans chacun des 39 départements d'abord, dans les 6 régions ensuite, bilans suivis de perspectives à long terme et de propositions d'opérations-clés. Trois raisons ont poussé au choix du niveau départemental pour débuter cette phase :

- Le département est une unité opérationnelle du Plan. Le Plan s'exécutant dans les départements, une collecte des renseignements à ce niveau était 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.

Ces bilans départementaux se présentent sous la forme de fiches simples, normalisées pour l'ensemble du Cameroun, et donc facilement agrégeables au niveau supérieur en bilans régionaux. Ces derniers furent présentés et discutés au sein des assemblées régionales et finalement transmis à l'échelon national accompagnés d'une analyse synthétique de la situation économique et sociale par région, de perspectives de développement mentionnant les grandes orientations et les lignes directrices du développement futur probable et souhaité localement, d'une liste des problèmes dont les resolutions étaient considérées comme essentielles pour favoriser la croissance économique ("problèmes fondamentaux" dans la terminologie du IIIème Plan).

2) Au cours de la première phase de planification proprement dite les commissions régionales avaient pour rôle :

- de préciser dans quelles conditions les opérations stratégiques les concernant pouvaient être mises en œuvre 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 proposaient de mettre en œuvre.

Il convient ici de donner quelques précisions sur la notion d'opération stratégique : lorsque les planificateurs nationaux décidèrent de la démarche générale de l'élaboration du IIIème Plan, il leur était clair que la lacune fondamentale du Plan précédent avait été de considérer les travaux menés dans les régions comme d'un type identique à ceux réalisés par la nation, hiérarchisant les divers échelons spatiaux comme des éléments de même nature avec au sommet la nation, à la base le canton, puis l'arrondissement, le département.

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 au processus de planification. C'est ainsi que fut lancée l'expression "d'opération stratégique". Ces opérations, en petit nombre, devaient composer le noyau dur du Plan, l'ensemble des projets-clés autour desquels les objectifs nationaux et régionaux auraient pu être intégrés, et devaient constituer une base de référence pour tous les travaux ultérieurs. Mais surtout, et ceci était essentiel dans l'esprit de la procédure, elles formaient une donnée pour la région. Toujours dans l'idée de spécialiser les fonctions de chaque échelon, les régions auraient eu pour tâche spécifique d'étudier les répercussions de ces opérations stratégiques (définies par la nation) pour en maximiser les effets induits locaux.

Or, dès la fin de la phase préparatoire il y eut d'une part "récupération" de cette notion par les régions - c'est ainsi que chaque région a proposé de 4 à 8 opérations stratégiques 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) - et d'autre part abandon de cette notion à l'échelon national. Parce qu'il a semblé prématuré de s'engager dès le début de la procédure 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 documents régionaux transmis à la fin de cette phase à l'échelon central furent le résultat d'une suite de travaux menés par les responsables locaux, selon des méthodes et directives du Service de Planification Régionale et avec son assistance. Ces rapports constituaient des projets de plans régionaux répertoriant par secteur l'ensemble des opérations retenues pour la région, classées par ordre de priorité et accompagnées de fiches de projets précisant coûts, sources de financement, localisation etc, replaçant les propositions dans le cadre des orientations générales précédemment définies par la nation mais les adaptant aux spécificités régionales.

3) L'élaboration du IIIème Plan devait s'achever par une deuxième phase 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 but de cette programmation régionale puis départementale n'était pas seulement d'orienter les ressources locales vers les objectifs et les projets choisis, mais aussi d'établir les modalités concrètes de la mise en œuvre de l'ensemble des opérations.

Le calendrier d'élaboration du Plan trop profondément modifié a empêché que ces intentions soient effectives en temps voulu. Mais, à la suite des travaux des Commissions Nationales et des arbitrages qui en découlèrent les régions réexaminèrent les objectifs et élaborèrent, en liaison permanente avec le Ministère du Plan, des programmes quinquennaux. Les programmes départementaux doivent être élaborés au cours de l'année 1972.

B/ - LA CONTRIBUTION REGIONALE - DIFFICULTES ET RESULTATS.

Une appréciation sur l'apport effectif des niveaux régional et départemental à la planification peut être établie 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 ont effectivement permis une participation importante des forces sociales et économiques locales : mobilisation et sensibilisation aux problèmes régionaux au cours de la phase préparatoire, participation aux travaux des groupes et commissions ensuite. La régionalisation a rempli une de ses fonctions essentielles 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.

Sur le plan social une amélioration sensible de ce 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. Cet objectif a revêtu au cours du IIIème Plan un caractère fondamental, 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.

1) Au cours de la phase préparatoire, malgré un effort méthodologique dans la collecte et la présentation des renseignements, les résultats ont été quelquefois médiocres sur le plan qualitatif. Ce problème du recueil et de la circulation des informations dépasse largement le cadre de la planification et ne peut être solutionné 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 complément et une approbation plutôt que comme la base de collecte.

La mise en évidence des problèmes fondamentaux régionaux au cours de cette même phase a reposé soit sur des critères objectifs (tels que la

comparaison des 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 mal adapté... Il a manqué, et ceci est fondamental, l'analyse économique préalable à tout diagnostic sérieux. Ces problèmes, posés fréquemment en termes plus administratifs (désidérata des services) qu'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 des 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 ?

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'après confrontation des souhaits régionaux et nationaux, une place très réduite ait été réservée, dans le rapport général de synthèse de cette phase préparatoire, à la présentation des bilans et perspectives régionales à long terme.

2) Au cours de la première phase de planification l'apport régional fut considérablement réduit du fait de la mauvaise intégration des propositions régionales aux objectifs sectoriels nationaux, mauvaise intégration due à la fois à la non publication de documents synthétisant les rapports régionaux trop volumineux, et à un chevauchement des travaux dans le temps, (démarrage des commissions nationales avant la publication des rapports régionaux).

Parce que la notion même d'opération stratégique fut, en fait, mise en sommeil à l'échelon central 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 les renseignements indispensables sur leur contenu : cette absence de 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 IIème Plan : faire réaliser aux acteurs locaux des travaux similaires à ceux effectués trois mois plus tard par les commissions nationales. L'apport des régions aurait pu se concrétiser dans une façon d'aborder ces opérations puisque celles-ci, présentées dans leur cadre spatial impliquent une intégration des divers secteurs dans l'espace régional. Ces préoccupations d'intersectorialité, d'enchainement des effets et d'adaptation aux réalités régionales sont réelles dans certains rapports mais la méthode de travail des commissions nationales, exclusivement sectorielle et sous-sectorielle, a, par la suite, totalement désagrégé cette approche. Le point de passage entre cette tentative de formulation 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. Mais s'il fut impossible de trouver cette liaison, fondamentale pour tous ces travaux, entre les propositions régionales et nationales, cela tient assurément à des difficultés d'ordre technique (présentation intersectorielle et spatiale plus marquée dans le premier cas) mais aussi à certaine méfiance de la part des membres de l'équipe centrale pour tout ce qui concernait la régionalisation, perçue comme une approche plus supplémentaire que complémentaire dont on ne pouvait attendre grand apport dans le résultat final. L'attitude fut du reste identique en ce qui concerne les travaux des commissions nationales considérées comme une étape nécessaire mais dont on attendait finalement peu : l'équipe centrale semble avoir fait une distinction nette entre les tâches d'ordre technique (réalisées en groupes de travail restreints) et tout l'environnement extra-économique nécessaire à l'élaboration d'un Plan en pays en voie de développement.

La part revenant aux régions dans la mise en œuvre des objectifs et projets n'a pas toujours été mise en évidence. Si cette présentation a été réalisée 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, même approximativement, la participation régionale. Ceci s'explique par la faiblesse des moyens réels sur lesquels les commis-

saires régionaux ont passé très rapidement pour au contraire insister sur l'apport attendu des financement nationaux et extérieurs.

3) Au cours de la seconde phase, considérablement écourtée, les commissions régionales ont arrêté leurs programmes quinquennaux à partir de propositions nationales réflétant une démarche strictement sectorielle. Mais leur tâche essentielle aurait du être l'identification, l'étude et la mise en œuvre de projets locaux dont les traits principaux sont de ne pouvoir être élaborés que par des responsables locaux, ayant une connaissance de la réalité départementale ou régionale et d'impliquer une participation régionale au financement, conjointe dans certains cas à une délégation de crédits de l'Etat (un quota de 600 millions de francs était alloué dans ce but).

Le retard très important enregistré dans la mise en place de la programmation départementale laisse préjuger d'obstacles autres que techniques. En tout état de cause, il est certain que la somme des 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 IIIème Plan et que ce n'est pas en termes quantitatifs qu'il faudra juger ici de l'apport régional mais encore une fois plutôt la collaboration région-nation, la participation et la formation que cette démarche implique.

La présentation des fins, des moyens, des étapes et des résultats de la régionalisation du IIIème Plan avait pour premier dessein de la caractériser, d'en mettre en évidence les atouts et les particularités, de montrer combien elle était le reflet d'une attitude nationale face aux problèmes du développement.

La régionalisation est au Cameroun une option politique sur laquelle le planificateur ne peut revenir, mais dans la mesure où des responsables veulent assoir le développement de leur pays sur des bases régionales raisonnées, il faut se rendre à l'évidence que la régionalisation d'un Plan n'est qu'un des aspects de la prise en compte des phénomènes spatiaux, un des aspects dont les contraintes, souvent d'ordre extra-économiques, sont telles qu'il ne peut, à lui seul, satisfaire l'économiste.

SECONDE PARTIE : LA PARTICIPATION REGIONALE AU DEVELOPPEMENT - REFORMULATION DU PROBLEME.

A quelque niveau que ce soit la planification suppose qu'un agent économique (Etat, entreprise ou ménage), disposant d'un pouvoir minimum sur son environnement, se propose d'atteindre un objectif ou un groupe d'objectifs traduits en projets précisant les moyens sur lesquels il peut agir. Cet ensemble doit être cohérent et l'établissement d'une hiérarchie des fins exige un découpage de la réalité économique complexe : division sectorielle et division spatiale.

La définition d'une stratégie du développement à partir d'un découpage sectoriel du réel est depuis longtemps admise, qu'il s'agisse des trois grands secteurs de Colin Clark ou des branches de la comptabilité nationale. Ceci implique que soit reconnue à chacune de ces activités une place spécifique dans la mise en œuvre des mécanismes de développement et de nombreuses théories de la croissance reposent sur les relations (de concordance et simultanéité ou de désarticulation) qui vont s'établir entre les secteurs au cours des processus d'amplification.

Il n'existe aucune raison à priori pour que les éléments du second type de division, la division spatiale en régions, ne participent pas en tant que tels à l'organisation du développement et de nombreux auteurs ont vu dans la région et ses différents milieux un cadre favorable à la diffusion de la croissance*. Mais l'adhésion à cette idée d'une participation

---

* : Voir Régionalisation et Développement - CNRS- Colloque de Strasbourg Juin 1967.

régionale privilégiée reflète trop souvent une prise de position doctrinale *pour que l'économiste ne s'en méfie pas. Mieux affirmer le rôle du développement régional dans la croissance c'est d'abord caractériser la région, non dans ses limites mais dans sa réalité économique, ce qui impli*que de procéder à un minimum de travaux d'analyse économique régionale et d'apprécier les contraintes nationales ou extra-nationales qui pèsent sur cette économie.

Les deux problèmes fondamentaux sont dès lors, selon nous, les suivants :

- Le découpage proposé confère-t-il aux espaces sub-nationaux une réalité économique, c'est à dire la région, le département peuvent-ils être considérés comme des entités (agents ou sommes d'agents) économiques avec tous les caractères indispensables qui y sont attachés, que nous aurons à définir et sans lesquels il est inutile de parler de planification ?

- Le contenu régional précisé, quels sont les types de relations possibles entre région et nation, quels peuvent être les apports d'une participation régionale à la planification économique ? Les réponses seront diverses selon les objectifs assignés à la régionalisation, selon les structures de l'économie nationale, selon le substrat géographique de cette économie.

Les réflexions qui suivent s'appliquent au cas camerounais.

I - LA REALITE ECONOMIQUE DE LA REGION.

La diversité des régions camerounaises, leur profonde différence de niveaux de développement et leur complémentarité, la multiplicité des organismes locaux, autant d'atouts pour l'adoption d'une politique de développement régionalisée. Pourtant les contraintes d'ordre politique, social et économique qui caractérisent toute économie sous-développée sont d'un poids tel que la notion de région ne peut qu'y prendre un sens tout différent de celui traditionnellement admis en Europe.

A/ - LES FACTEURS CONTRAIGNANTS D'UNE REGIONALISATION VOLONTAIRE.

1) Dans l'ordre politique et administratif, certains traits caractéristiques des pays du tiers-monde sont contraignants à la fois quant au choix des méthodes de préparation du Plan (qu'ils alourdissent) et quant au contenu des orientations possibles (qu'ils limitent). Sans vouloir tenter une généralisation trop formelle à partir du cas précédemment étudié, il est néanmoins possible de relever :

- Un souci très fort de consolidation de l'unité politique nationale. Dans de jeunes Etats, très largement ouverts au monde occidental, il convient de ne pas sous-estimer cette préoccupation de limiter tout foyer potentiel de régionalisme contestataire et de faire la mesure entre des affirmations répétées d'une nécessaire participation démocratique et une volonté réelle d'assoir les choix sur une large concertation. Les forces sociales centrifuges sont encore suffisamment vivaces pour contraindre des responsables politiques trop souvent sollicités à une attitude de défiance chaque fois qu'un arbitrage région-nation doit être rendu.

- Un centralisme administratif pesant même s'il est baptisé "centralisme démocratique". Les structures administratives héritées de la période coloniale et marquées par le principe de la hiérarchisation verticale ont été, au Cameroun du moins, très fortement déconcentrées dans la lettre, beaucoup moins dans l'esprit. La création de multiples délégations régionales ne modifie en rien les processus de décision qui relèvent exclusivement du niveau national : s'il existe bien un maximum de services locaux, si à leur tête est placé un représentant du gouvernement aux pouvoirs étendus en matière de gestion administrative, il n'en reste pas moins que la décision ne peut être prise qu'à l'échelon national, le plus souvent au degré le plus élevé*.

---

* : Notons cependant qu'au Cameroun, contrairement à ce qui prévaut dans la plupart des autres pays africains francophones, l'affectation d'un cadre supérieur de la fonction publique à la tête d'un service régional n'est pas considérée comme une brimade par l'intéressé, certains de ces postes formant au contraire l'antichambre d'une charge ultérieure plus importante dans l'administration centrale.

/

- Une prépondérance des considérations politiques sur les choix des techniciens. Celle-ci se produit à tous les niveaux mais est plus sensible à l'échelon local où les relations inter-personnelles sont nombreuses et constantes. Cette préeminence du politique - ou de l'ethnique - se manifeste soit localement (phénomènes micro-politiques particulièrement importants dans le choix de la localisation des petits projets), soit au niveau inter-régional : un souci politique d'équilibre territorial peut aller à l'encontre d'options raisonnées mais non réalistes (au sens de : ne tenant pas comote des réalités politiques).

- Une volonté de faire de la préparation du Plan une œuvre de formation. Il est très difficile de concilier cet objectif pédagogique et la nécessité de fournir aux planificateurs centraux des résultats rapides car le premier exige une démarche lourde, une liberté minimale de discussion, beaucoup de temps et d'itérations.

- Une conception sectorielle et quantitative du développement (à laquelle l'influence des conseillers expatriés n'est pas étrangère). La problèmatique de la croissance est avant tout posée en termes de taux d'accroissement par secteur pour les objectifs, en termes de disponibilités financières en ce qui concerne les contraintes. La recherche d'un taux de croissance global maximal et flatteur quant aux comparaisons internationales, l'orientation des interventions dans le secteur primaire vers les opérations les plus productives, la politique d'encouragement aux investissements privés, la nécessité de projets séduisants pour les sources de financement extérieur public, telles sont les préoccupations premières, telle est la logique de l'interventionisme étatique. On comprend que dans une approche de ce type des processus de développement, les problèmes liés à l'inscription des programmes dans l'espace national passent au second plan. Mais il ne faut pas se cacher que cette optique est en grande partie dictée par des éléments contraignants tenant à la structure même de ces économies.

2) Les contraintes d'ordre économique.

Le sous-développement, phénomène social total, a souvent été analysé, particulièrement dans les pays latino-américains, en termes de déséquilibres structuraux. Certains de ceux-ci sont effectivement des facteurs très limitants en matière de régionalisation et à l'instar de l'économie camerounaise on peut citer :

.../...

- L'extraversion du système économique ou la polarisation vers un pôle orienté vers l'extérieur. Le déséquilibre grandissant entre une zone urbaine industrielle et un espace national rural polarisé est une constante des pays en voie de développement, constante qui rend aléatoire - et pourquoi pas sans objet, - les tentatives d'organisation de l'espace en sous-ensembles régionaux cohérents. Les mécanismes de diffusion engendrés par un milieu urbain dynamique sont rarement analysés ou mis en valeur, tandis que l'exode rural des hommes et des biens est une préoccupation permanente.

Ces effets propagateurs du (ou dans le meilleur des cas des) pôle(s) de développement impriment une orientation géographique aux relations entre agents nationaux et sont un élément essentiel et contraignant de l'organisation de l'espace.

Cette situation se double d'une absence de centres polarisateurs régionaux susceptibles de canaliser et relancer les effets induits des investissements et des dépenses publiques.

- La domination économique extérieure. Le facteur extérieur, déjà prépondérant pour la nation, constitue une donnée totalement exogène pour la région, or la localisation des activités de production et l'organisation des courants d'échanges sont étroitement liées aux modalités de la domination économique étrangère. Cette dépendance se manifeste notamment:

. par l'emploi de nombreux cadres expatriés pour lesquels le lieu d'affectation est loin d'être indifférent.*

. par l'obligation de faire très largement appel aux sources extérieures de financement (pour 40 à 80 % du montant total des investissements publics selon les pays). La majorité des grosses opérations d'infrastructure (route, rail, port) ou de production (café, cacao, riz, huile de palme) est financée en partie par des organismes extérieurs qui ne manquent pas d'influer sur la conception et la localisation de l'opération.

. par la nécessité de maximiser les productions d'exportation les plus rémunératrices, généralement situées en zones forestières, pour compenser les tendances aux déséquilibres des balances commerciales.

- La dimension des espaces considérés. Les responsables des actions de régionalisation volontaire en Afrique traitent quelquefois les régions

---

* Il ressort d'une étude que nous menons actuellement en Côte d'Ivoire que les dirigeants d'entreprises industrielles, aux prises avec des difficultés récentes de recrutement de cadres européens, sont sensibilisés à la qualité de l'environnement urbain en matière de loisirs.

africaines comme des ensembles comparables aux espaces sub-nationaux européens. Cette extrapolation est un non sens à la fois parce que le contenu économique des régions y est tout différent (voir plus loin) et que la dimension économique des éléments considérés est totalement dissemblable. A la suite de quelle argumentation est-il permis de parler et comparer si rapidement des expériences de nature aussi hétérogène, quels enseignements une régionalisation à l'européenne (et ses experts) peut-elle apporter à la planification régionale ivoirienne ou camerounaise ? La taille de l'agent économique est considérée depuis longtemps en micro-économie comme une variable fondamentale pour une programmation ; il en est de même en matière d'action régionale où la dimension des unités spatiales conditionne leur capacité de financement, leur aptitude à l'intégration dans l'ensemble national, leur pouvoir de décision et donc leur marge de choix.

- Le poids des investissements massifs. Nous appelons investissements massifs ces quelques grandes opérations entrainant une modification immédiate des paysages ruraux ou une amplification des forces d'attraction urbaine. Les espaces sous-développés, aux éléments faiblement hiérarchisés et peu intégrés sont profondément affectés par l'exécution de grands travaux d'infrastructure (bitumage d'un axe, ouverture d'une route, construction d'une voie ferrée ou d'un port) ou la création d'ensembles agro-industriels (projets sucriers, complexes textiles). Ces opérations formeront à long terme les points forts d'une structuration des espaces régionaux mais leur choix et leur conception concernant exclusivement le niveau national et l'extérieur, ils sont une donnée exogène pour la région qu'ils vont considérablement transformer.

B/ - LE CONTENU DE LA NOTION DE REGION.

L'idée qu'il existe, pour une politique donnée, un cadre géographique de dimension idéale, est largement héritée de nos préoccupations occidentales, car cette unité doit disposer, pour être opérationnelle, de tous les attributs de l'agent économique. Celui-ci est, en théorie, "considéré comme un "pôle" auquel sont rattachées un certain nombre d'opérations

.../...

qui le relient aux autres agents"* et exerçant des fonctions économiques telles que production, consommation, épargne, investissement.

Plus précisement la notion même de région perd tout caractère efficient (sinon toute signification) si trois traits caractéristiques de tout agent lui font défaut : l'homogénéité des comportements, la capacité financière, l'autonomie de décision. C'est donc à une rapide étude morphologique des principaux éléments constitutifs de la région qu'il conviendrait de se livrer avant de lancer une quelconque formule de planification régionale. Or ces analyses sur les structures et les mécanismes de la vie économique régionale font très souvent défaut et la délimitation d'unités spatiales présentant un maximum d'homogénéité, puis le regroupement de ces unités de base en ensembles dits régionaux n'est finalement que peu d'utilité aux planificateurs s'il y manque l'affirmation et surtout l'explication des fonctions de ces espaces dans le processus de développement : l'histoire, l'esthétique, l'esprit, en somme la personnalité d'une région, d'une ville ne nous renseignent que de façon bien incomplète sur l'utilité du concept de région ou d'armature urbaine dans les pays en voie de développement. Les critères employés pour cette délimitation (zones climatiques, aires naturelles, densité de population, taux d'urbanisation) sont descriptifs, et non analytiques**. Retracer l'historique d'un centre urbain - administratif, dresser la carte d'extension de la culture d'un produit agricole, proposer de nouvelles limites à un département afin qu'il englobe un arrondissement qui "manifestement lui est rattaché", c'est enregistrer une situation et non en mettre en valeur des potentialités et des freins.

Les préoccupations des économistes furent, dans une première étape, utilitaires : comment une politique de régionalisation pouvait-elle être efficace, quels étaient les moyens à mettre en œuvre et les opérations à programmer pour favoriser le démarrage des zones attardées, pour réduire les déséquilibres spatiaux ? Mais très rapidement l'obligation de comprendre la réalité régionale les a conduit à élaborer une science régionale avec ses concepts et ses outils d'analyse et ce n'est que par la suite que des doctrines en matière d'aménagement du territoire furent proposées. C'est pourquoi l'attitude première de l'économiste dans ces pays neufs devrait être une réflexion sur les éléments, qui composent la région.

---

* H. KRIER et J. LE BOURVA - Economie Politique - Tome I - 1968 Armand Colin.

** Sinon le critère communément désigné "rôle des villes" mais qui, selon les auteurs, recouvre des fonctions plus ou moins complexes.

.../...

Quels peuvent être ces facteurs créateurs de la région ?* Nous en proposons quatre : la conscience régionale, la présence d'un centre urbain moteur, l'intégration de ce pôle dans l'espace régional, la spécificité des problèmes de développement.

1) La conscience régionale.

Trois questions se posent à propos de ce sentiment régional.

- Quels sont les acteurs qui font la région ? Pour ce qui concerne les individus il s'agit essentiellement des communautés rurales, des fonctionnaires affectés dans la région et des "intellectuels". Tous, par leurs fonctions économiques ou sociales concourent à donner à l'élément spatial son dynamisme, ses traits propres et sa cohérence. Il convient de leur associer les unités de production (entreprises industrielles et commerciales) et les associations locales de développement (groupements de producteurs, coopératives, collectivités locales).

- Ce sentiment d'appartenance régionale s'exprime-t-il et comment ? La réponse est affirmative sans aucun doute pour les personnes privées, variable dans le cas des entreprises suivant leur taille (selon que leur marché est local ou national et extérieur). Sa concrétisation peut prendre des formes multiples, de la case construite au village par le cadre en poste dans la capitale à l'appui à l'équipe de foot-ball du chef lieu de région en passant par les émissions de radio locales, mais elle devient évidente lors de consultations semblables à celles qui ont lieu pour la préparation du Plan : au cours de ces réunions, ce sont des interlocuteurs conscients de leur représentativité territoriale qui s'adressaient aux fonctionnaires centraux. Il est pourtant certain que dans les régions aux différenciations ethniques marquées, un autre lien, plus vigoureux encore et s'extériorisant dans le cas de localisations optionnelles des projets, est manifeste : l'origine ethnique.

---

* Nous sommes considérablement gênés dans les développements qui suivent par l'absence de travaux d'analyse régionale dans le pays que nous avons étudié. Il s'agit ici simplement de quelques réflexions en grande partie inspirées de conversations avec nos collègues de Yaoundé et Abidjan.

- Quels sont les moteurs de ce sentiment régional ? En premier lieu l'affinité sociale et culturelle dont on sait l'importance en Afrique. Si les habitants du Nord se sentent et se veulent autres que ceux de l'Ouest, eux-mêmes se démarquant des côtiers, c'est en grande partie parce qu'un ensemble de connaissances, mœurs, idées les différencient. Redoutable danger politique lorsqu'elle se traduit par la recherche d'un contrôle des postes clés dans les rouages de la décision, cette solidarité ethnique peut devenir un moteur pour la réalisation d'actions ponctuelles de développement.

Le découpage administratif est un autre élément non négligeable par l'ancienneté des liens qu'il a créés entre les administrés si bien que pour ceux-ci le sentiment régional, c'est aussi une dépendance vis à vis d'un même chef-lieu, d'un chef de circonscription unique, de services administratifs communs.

Un dernier facteur, économique celui là, est non moins fondamental : la similitude des problèmes. La confrontation permanente, que l'on soit paysan ou technicien, responsable d'un service ou politicien, à des difficultés propres à l'unité spatiale conduit à une convergence d'attitudes vis à vis des solutions proposées. La relative homogénéité de ces problèmes de développement dans des régions aux caractéristiques physiques et économiques bien marquées est à notre avis la justification essentielle à toute tentative de planification régionale.

2) <u>La ville et le système économique régional</u>.

L'hypothèse d'une organisation économique régionale associant un pôle urbain pourvu d'un rôle moteur à des zones rurales dominées, n'est pas, dans la majorité des cas, vérifiée en Afrique Noire. La conception d'unités géographiques sub-nationales dotées d'une certaine auto-suffisance, capables "de fixer en leur sein les déplacements de population et la création d'activités secondaires et tertiaires en substitution progressive aux activités primaires"* et propices à la diffusion des effets de croissance, présume certaines fonctions de la ville, une armature urbaine complète, un réseau de communications intégré, toutes propriétés qui font défaut aux économies concernées.

---

* H. LHUILLIER : "Outils et cadres pour une planification régionale" - Cahiers de Sciences Humaines - ORSTOM - Vol. IV - n° 2 - 1967.

- Le processus d'urbanisation, étranger à celui d'industrialisation, confine les métropoles régionales à une vocation essentiellement commerciale et administrative. Les activités urbaines les plus inductrices, c'est à dire les activités de productions industrielles exportatrices sont souvent inexistantes, celles concernant la consommation et l'investissement des ménages (biens et services, logements) très dépendantes du pôle urbain-industriel national. Parallèlement au renforcement, dans le meilleur des cas, des fonctions urbaines administratives, sociales et culturelles, une tendance à l'amenuisement des fonctions commerciales peut se faire jour, qu'il s'agisse de la distribution des produits de consommation finale importés ou de la collecte des produits d'exportation locaux. L'injection de revenus par les quelques entreprises industrielles voit ses effets de relance très largement atténués par les fuites que constituent les achats extérieurs à la région (fuites primaires au niveau des achats en biens d'équipement et des consommations intermédiaires importées, fuites indirectes au stade des valeurs ajoutées en grande partie exportées hors de la région).

- De cette domination du pôle urbain national (en général le grand port du pays) il résulte d'autre part un phénomène grave de cloisonnement entre les différents milieux internes à la région. Ce fait, qui n'a pas encore été étudié dans l'économie camerounaise, à été analysé par des économistes de l'ORSTOM dans la région de Bouaké en Côte d'Ivoire. Mais, et nous nous contenterons d'une interrogation, n'est-il pas permis de penser que leurs conclusions suivantes sont extrapolables à la majorité des régions des pays africains ?

. Les petits centres s'approvisionnent directement à la capitale (sauf pour ceux qui sont à moins de vingt kilomètres de la métropole régionale), n'ont pas de relations entre eux, et contrôlent inégalement l'espace rural environnant.

. "Les zones rurales, de par leur faible spécialisation, échangent entre elles très peu de produits"*.

. "Dans les milieux urbain et semi-urbain se juxtaposent deux sphères d'activités : l'une de type moderne, l'autre de type artisanal, entre lesquelles les liaisons sont faibles et qui correspondent à deux modes de communication différents"*.

---

* Section économie : "Les problèmes posés par le développement à base régionale en Côte d'Ivoire". - Centre de Petit Bassam - Vol. IV - n° 2 - 1971.

Les activités productives rurales organisées pour satisfaire des marchés extérieurs ne favorisent pas, par l'orientation des flux d'échange mis en place, l'interdépendance intra-zonale. Les structures de consommation qui même dans les centres recouvrent une grande part d'autoconsommation, font peut appel au marché local des produits vivriers, de toute façon limité quant à ses effets de diffusion de la croissance. Cette non-intégration des divers milieux, y compris à l'échelle régionale, est un autre facteur de blocage des processus de croissance à ce niveau.

- L'intensité des liaisons économiques et commerciales entre la ville et la région est aussi conditionnée par le réseau de communications en place. L'organisation de celui-ci, qu'il s'agisse des axes routiers, ferroviaires ou aériens, est centrée sur le port dans le but bien évident de faciliter l'évacuation des produits de traite et l'écoulement des biens pondéreux importés. Le bitumage des routes, les convois plus lourds et plus rapides détournent vers le port une partie des activités de stockage autrefois dévolues aux petits centres urbains. A l'inverse, la trâme lâche des routes secondaires convergant vers la métropole régionale, leur mauvais état permanent et leur fermeture en saison des pluies sont autant d'obstacles à l'accroissement des échanges entre la ville régionale et son hinterland.

3) <u>L'homogénéité des problèmes de développement</u>.

Dans un pays suffisamment différencié, et c'est le cas du Cameroun, les obstacles à la maximisation du taux de croissance du produit national peuvent être à la fois sectorialisés et régionalisés. Après avoir précisé les limites imposées par le respect des équilibres financier, ressources-emplois, extérieur à l'échelle nationale, l'élaboration des politiques sectorielles doit tenir compte des potentialités régionales.

Si chaque région, par le type d'agriculture qui y est pratiqué, par la densité de sa population et son taux d'urbanisation, par ses conditions climatiques et pédologiques, doit être individualisée pour éviter un décalag entre des objectifs trop globaux et des réalités particulières, alors il est permis de parler de planification spatiale.

Le principal critère pour juger de la validité du découpage en matière d'action planificatrice est celui de savoir s'il est possible de formuler dans chacune des unités proposées une "problèmatique" particulière

.../...

du développement. En l'absence de régions organisées et centrées sur une ville intégrée à sa zone, c'est la recherche d'ensembles homogènes aux conditions de croissance spécifiques et contrastées qui doit guider la recherche de la meilleurs division de l'espace national en régions de planification. Il existe bien sûr autant de fractionnements possibles que de problèmes envisagés, mais ce qui intéresse le planificateur c'est de disposer d'un cadre spatial fondé sur une mise en évidence des complémentarités et des principaux caractères propres des grandes zones. C'est pourquoi il considère en général comme valable tout découpage qui n'est pas aberrant et ne s'étendra pas sur ces fignolages chers aux géographes en mal "d'unités élémentaires à l'homogénéité indiscutable".

Cette approche des obstacles régionaux au développement ne tient pas seulement à une différence des revenus par habitant, il s'y greffe des difficultés propres aux spéculations productives de la région (problèmes de l'exploitation forestière, du coton, du cacao, etc.) aux infrastructures (zones enclavées, zones littorales), aux conditions sociales de la croissance (disparité des taux de scolarisation).

Au stade actuel de développement des économies africaines c'est ce dernier critère d'homogénéité par rapport aux problèmes fondamentaux à résoudre qui donne son sens à la notion de région.

II - L'INTEGRATION DU FACTEUR ESPACE.

Les tentatives de formulation de méthodes et techniques générales de planification régionale sont vaines ; chaque pays, de par ses dimensions, sa situation dans le continent africain, son degré d'industrialisation, doit adapter sa procédure à ses caractéristiques. Les objectifs peuvent varier d'un Etat à l'autre ; au Cameroun ils semblent être, en ce qui concerne les phénomènes spatiaux :

- d'atteindre le taux de croissance économique le plus élevé compatible avec le respect des équilibres fondamentaux, et en particulier de l'équilibre territorial.

- d'atténuer les disparités régionales, c'est à dire de mettre en valeur et de relancer les régions les plus défavorisées, de contrôler et d'orienter la croissance des régions les plus dynamiques.

- de rechercher la contribution optimale de chaque région à l'augmentation du produit intérieur en tenant compte de leurs atouts et spécificités.

C'est par un processus de régionalisation du Plan national que l'on a tenté d'atteindre ces buts. Pour les diverses raisons précédemment évoquées et qui tiennent essentiellement à l'esprit de la planification et à la structure inorganisée des économies régionales, la participation des régions à l'élaboration du Plan ne permet d'aborder que de façon superficielle les problèmes spatiaux de la croissance.

Il serait certainement plus sûr de limiter cette participation à la phase de programmation et de replacer l'analyse des implications spatiales du développement dans le cadre d'un schéma à long terme d'aménagement du territoire.

A/ - LA PROGRAMMATION REGIONALE ET DEPARTEMENTALE.

Chaque niveau, de par sa fonction dans l'organisation administrative doit pouvoir remplir une tâche précise dans le schéma de planification. Au Cameroun la région et surtout le département, possèdent les propriétés requises des échelons de programmation :

- Les services techniques sont représentés à ces niveaux où ils sont chargés de la concrétisation des objectifs sectoriels.

- L'Inspecteur Fédéral d'Administration et le Préfet peuvent exercer un véritable contrôle sur la coordination des opérations locales.

- Les agents régionaux et départementaux du Ministère du Plan sont capables, après une initiation rapide, de maîtriser des techniques de programmation simples.

- Les ressources financières locales sont mobilisables à l'échelle du département.

.../...

Cette programmation aurait un but quadruple : prévoir l'organisation du travail des acteurs chargés de mettre en œuvre le Plan en coordonnant leurs tâches, préciser la part des charges de financement revenant aux collectivités et leur affectation, proposer un ensemble de projets locaux impossibles à élaborer au niveau national, fournir un moyen de contrôle annuel de l'exécution du Plan.

Dans une première étape préparés dans chaque département par les services du Plan avec l'aide des chefs des services techniques et des maires et sous l'autorité du Préfet, les programmes seraient ensuite ajustés au niveau régional avec la participation de responsables nationaux de la programmation. Deux conditions sont indispensables à l'efficacité des travaux :

- La présentation préalable des opérations et objectifs régionaux décidés par la nation, seule solution permettant d'orienter les projets locaux dans le sens des options retenues à l'échelon central. Cette ventilation du Plan en tranches régionales sera plus efficacement réalisée en groupes de travail restreints dans chaque chef lieu régional qu'en vastes commissions de planification.

- L'augmentation des enveloppes attribuées aux régions. Une meilleure combinaison des ressources locales et des moyens fournis par l'Etat passe par une augmentation de ces derniers. Dans le IIIème Plan on s'est déjà, en partie, engagé dans cette voie avec l'ouverture de crédits globaux pour les régions dont l'affectation n'est pas encore précisée. Pourquoi ne pas aller plus avant et faciliter la multiplication de ces petits projets locaux si nettement ressentis par les populations rurales en créant un véritable Fonds d'Action Régionale avec dotations par région ?

Comme pour les subventions du type Petit Equipement Rural (P.E.R.) une participation départementale, soit financière, soit en journées de travail, soit en apport de matériaux, serait obligatoire pour obtenir une attribution éventuelle de capitaux publics. Outre une contribution nationale fixée chaque année dans le budget d'équipement, le Fonds pourrait être alimenté par une centralisation des diverses petites aides extérieures publiques et privées. (De nombreuses fondations étrangères sont notamment disposées à financer des opérations ponctuelles d'équipement rural).

.../...

L'affectation des ressources du Fonds serait contrôlée par l'Inspecteur Fédéral d'Administration et la direction du Plan chargée de la mise en œuvre des programmes, et concernerait tout projet productif ou tout équipement collectif local d'infrastructure ou de service.

B/ - LE SCHEMA D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.

L'aménagement du territoire conçu comme une optique de planification ordonnant dans l'espace les opérations sectorielles devrait former dans une économie en mutation la principale approche des phénomènes spatiaux du développement.

On parlera alors plus volontiers de politique spatiale que de régionalisation ou planification régionale, expressions qui sous-tendent une participation des échelons inférieurs aux décisions. Cette politique implique la référence à un schéma d'aménagement national élaboré par une équipe de techniciens proches du pouvoir, adopté par les instances politiques supérieures et précisant :

1) La politique régionale.

Entre une politique maximisant le produit national sans considération des effets sur les régions et une politique d'équilibre inter-régional absolu où les produits marginaux par type d'investissement sont égaux dans toutes les régions, il est probable que l'on retiendra une croissance nationale forte avec différenciation des croissances régionales. Le schéma d'aménagement fera un choix entre deux options contradictoires dans l'immédiat : la recherche du taux de croissance le plus élevé possible à court terme qui suppose une affectation des facteurs à quelques zones seulement (mais avec toutes les conséquences sociales qui en résulteront) ou la maximisation du produit national dans une période très longue qui permette de prendre en compte les potentialités productives à long terme des régions.

La difficulté est alors de spécifier la part revenant à chaque élément spatial. Le schéma, après étude des atouts et freins de chaque région, mettra en valeur les complémentarités zonales et précisera les

effets des transferts de facteurs des régions où ils ont une productivité marginale faible vers celles où elle est plus élevée.

La relative cohérence et complémentarité des régions administratives du Cameroun facilitera la mise en évidence des spécialisations régionales.

2) La politique d'équipement rural et l'armature urbaine.

L'accroissement du niveau de vie des masses rurales par l'intensification des activités les plus rentables doit s'accompagner de la création d'un environnement propre à freiner l'exode rural. A cette fin on peut concevoir une action consistant à normaliser et planifier l'implantation des équipements collectifs dans des villages rationnellement choisis qu'il est maintenant convenu de désigner sous le terme de villages-centres.

En établissant une liste complète de ces villages et en proposant une grille d'équipements à réaliser on fournira aux paysans des services plus nombreux et on offrira aux jeunes un cadre de vie satisfaisant leurs aspirations légitimes.

Au niveau supérieur, les villes ont un rôle à jouer en apportant les services nécessaires aux activités de production. Mais toutes les villes ne peuvent avoir la même vocation, aussi, est-il indispensable de définir les relations fonctionnelles qu'elles sont conduites à entretenir entre elles afin d'éviter les effets d'une concurrence néfaste. Ce sont en particulier deux ou trois pôles de développement industriel qui doivent être choisis sur lesquels on concentrera les investissements de base : transports, télécommunications, habitat urbain, zones industrielles. Il ne faut toutefois pas se faire d'illusions sur l'impact immédiat de ces réalisations : les industries dont les consommations intermédiaires sont importées ou qui réclament un milieu industriel dense et des services de niveau supérieur, continueront à s'implanter dans la grande ville portuaire. Il s'agit de préparer l'environnement nécessaire aux activités industrielles futures.

3) La coordination du réseau des transports.

Le coût élevé des dépenses d'infrastructure de transports, et la longue durée de leurs amortissements requièrent une planification à long

.../...

terme de leurs localisations. La rentabilisation des investissements n'est possible que par une programmation stricte de réseaux hiérarchisés de routes, de voies ferrées, de ports, et de transport d'énergie.

Il convient dès lors de replacer chaque projet dans un ensemble plus vaste et d'harmoniser les divers réseaux de manière à favoriser l'accès aux zones de production intensives et de relier entre elles les régions et les grands centres urbains.

L'amélioration du réseau entre le pôle urbain-industriel actuel et les autres métropoles régionales ne doit pas défavoriser le renforcement des liaisons entre métropoles régionales et leur prolongement vers les grandes villes des pays voisins. Ce sont autant d'éléments fondamentaux de la future structuration de l'espace national.

Il est utopique dans des économies de dimensions aussi réduites que celles des pays d'Afrique Noire (à l'exception probablement du Nigéria) d'envisager une décentralisation des centres de décision et la faillite de certaines expériences de régionalisation tient en partie à une conception trop "régionaliste" des relations nation-région dans le cadre de l'élaboration d'un Plan.

L'inscription dans l'espace des objectifs et projets revêt pourtant une importance primordiale pour une réorientation des flux et activités économiques vers l'intérieur du pays. L'élaboration d'un schéma d'aménagement du territoire, l'adoption des mesures d'ordre législatif et financier que son application requiert, la limitation de la participation régionale à des groupes de travail réduits et à la phase de programmation sont des objectifs sans doute moins audacieux mais peut-être plus réalistes.