

emier bilan.  
ormés — ils sont au nombre  
gmentation sans cesse crois-  
ulée par les services techni-  
les organismes para-publics  
l'on fait à cette expérience.  
statisés sur le terrain par les

ers à huile, vivres, etc.), Ani-  
e Centres de formation agri-  
ou d'entreprises de progrès  
etc., représentent les postes  
eur pays.

rganisation — gestion et pro-  
bin essentiel de développe-  
naux du développement doi-  
à la région dont ils ont la  
olutions et les mettre en  
aine polyvalence. Le cadre

ar l'héritage de la colonisa-  
ement peut-être! Elle doit  
nes de la formation si elle  
ppables et adaptés aux exi-

velles voies, mieux insérées  
ciétés traditionnelles et en  
rne qui lui aussi a ses exi-

Alain Valette

## LES METHODES DE PLANIFICATION REGIONALE AU CAMEROUN

Le III<sup>e</sup> Plan Quinquennal dont l'exécution ira du 1<sup>er</sup> 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 de 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 spécifique mais il est peu probable que ces espaces soient, à leur niveau strict, susceptibles de processus cumulatifs de croissance à la suite d'investissements massifs.

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

### I. Les buts de la planification régionale au Cameroun

Le Plan est avant tout au Cameroun une façon d'exprimer une conscience collective de 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<sup>1</sup>.»

Voulant faire du Plan une oeuvre nationale, 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.

<sup>1</sup> Charte de l'Union Nationale Camerounaise.

105

20 Nov. 1974  
O. R. S. T. O. M. Fonds Documentaire  
N° : 7178  
Cote : B 411

B7178

~~20 NOV 1974  
O. R. S. T. O. M.  
Collection de Références  
n° 7178 Eco.~~

## 1.1 Les fins de la planification

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

1.1.1 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.
- *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 économiques. Cette nécessité d'un brassage des opinions et d'un dialogue entre tous les agents économiques est explicite dans le III<sup>e</sup> Plan où il fut demandé à chaque niveau, chaque secteur, d'exprimer ses problèmes et de proposer ses solutions.
- *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.

1.1.2 Sur le plan économique

- *Le Plan constitue le cadre de la politique économique*, il est «l'instrument d'orientation de l'expansion économique et du progrès social»<sup>2</sup> et a pour but de pallier les insuffisances du marché dans une économie dualiste. 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'Etat doit être chaque année respecté grâce au budget d'équipe-

<sup>2</sup> Loi n° 66/LF/14 du 30 Août 1966 portant approbation du II<sup>e</sup> Plan.

ment élaboré par le Ministère du Plan en liaison avec celui des Finances. Mais le rôle du secteur étatique ne se limite pas aux seuls investissements puisqu'il peut intervenir par la législation (code des investissements), par le budget (recettes et dépenses) et aussi comme entrepreneur (sociétés d'économie mixte ou publique).

— La planification au Cameroun a pour but de prévoir l'évolution de l'économie nationale. Pour les II<sup>e</sup> et III<sup>e</sup> Plans, un modèle a été élaboré qui débouche sur un tableau économique d'ensemble pour l'année terminale et qui, mettant en évidence les contraintes, conduit à l'adoption d'une stratégie. 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.

## 1.2 Les justifications données à la régionalisation 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 économique.

1.2.1 Les justifications politiques

La régionalisation est un moyen d'atteindre les buts définis plus haut: par la participation élargie des responsables départementaux et régionaux qu'elle implique, la régionalisation est considérée comme une pratique permettant de faire du Plan le symbole de l'unité nationale et un instrument de dialogue.

1.2.2 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 etc ...

1.2.3 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.

— 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 en réajustant les propositions nationales par secteur.

## II. Les institutions régionales de développement

### II.1 Les bases territoriales de la régionalisation

Il est traditionnellement admis que le Cameroun présenté 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, 39 départements et 127 arrondissements qui sont avant tout l'héritage du passé colonial.

Les 6 régions administratives ont constitué le cadre territorial de la régionalisation des IIè et IIIè Plans. Ce sont :

- Le Cameroun Occidental
- Le Centre-Sud
- L'Est
- Le Littoral
- Le Nord
- l'Ouest.

Quelques caractéristiques de chacune de ces 6 régions sont données dans le tableau ci-joint.

### Quelques caractéristiques régionales

	C. Occid.	Centre-Sud	Est	Littoral	Nord	Ouest	Total
Superficie (km <sup>2</sup> )	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 <sup>2</sup> )	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*	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**	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, Hévea, 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	

\* au 31/12/1970.

\*\* y compris les agences postales.

## II.2 Les moyens régionaux de réalisation

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 agricole.

### II.2.1 Les services administratifs régionaux et départementaux

#### a) Les autorités de commandement

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

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.

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 ...

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.

### II.2.2 Les collectivités locales

#### a) Les communes et syndicats de communes

— Les 119 communes du Cameroun Oriental se partagent en *trois types* principaux<sup>3</sup> : les communes de plein exercice (14 CPE), les communes de moyen exercice (25 CME), les communes mixtes rurales (80 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 II<sup>ème</sup> 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.

#### 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 connaissaient depuis quelques années des déboires, conséquences de leur mauvaise gestion.

Les SOMUDER ont pour objectif général «de favoriser la promotion

<sup>3</sup> Voir notre note: L'organisation communale au Cameroun Oriental — Yaoundé — 1969.

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».

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 l'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.

### II.2.3 Les organismes régionaux et locaux de développement

Indépendamment des entreprises privées industrielles 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.
2. *Les Secteurs Expérimentaux de Modernisation (S.E.M.)*.
3. *Les coopératives*.

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 SOMUDER 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 ?

### II.3 Les moyens de participation à la décision

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.

#### II.3.1 Les organismes de participation

Ce sont :

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

#### a) Au niveau départemental

Le décret 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
  - 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 départe-

tements, 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. 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 III<sup>e</sup> plan, confier des travaux d'élaboration (bilan-diagnostic et programmation).

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».

#### b) Au niveau régional

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 les 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 qu'elles jouent localement.

— *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.

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 III<sup>e</sup> 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 III<sup>e</sup> 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 II<sup>e</sup> 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 ;
- la Commission Aménagement du Territoire ;

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.

### II.3.2 Les services dépendant du Ministère du Plan

#### a) Au niveau départemental

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.

Les Agents Régionaux de Développement ont très largement participé à l'élaboration des II<sup>e</sup> et III<sup>e</sup> 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 régional

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'économie 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.

Ils 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 III<sup>e</sup> Plan et ils disposent maintenant d'adjoins 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 II<sup>e</sup> 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.

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.

### III. La région dans l'élaboration du III<sup>e</sup> Plan

Avant que ne débute l'élaboration proprement dite du III<sup>e</sup> 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.

L'importance accordée à la régionalisation est soulignée dans la circulaire présidentielle du 2 juin 1969 présentant le III<sup>e</sup> Plan :

«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».

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.

#### III.1 La région 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 ... 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 3<sup>e</sup> 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 départemental

Dès septembre 1969 les bilans furent préparés dans les 39 départements.

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

- Classification et liste des informations à recueillir.
- Identification des sources d'information.
- Collecte des informations dans le département.

▪ *Les résultats.* Les bilans ont été présentés sous forme de fiches simples, normalisées pour l'ensemble du Cameroun.

##### 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.

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.

Les *résultats* ont été 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.

#### b) Les travaux au niveau régional

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.

- 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 caracté-

ristiques 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.

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 III<sup>e</sup> Plan). En face de ces freins, de ces goulots d'étranglement pour la croissance, les régions ont proposé des opérations destinées à faire sauter ces goulots appelées stratégiques.

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.

### III.2 La première 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».

#### a) Les travaux préparatoires

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

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

#### 2. Les cartes

– *Carte de population* : densité par arrondissement (méthode des quantiles), taille des centres urbains.

– *Carte des 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.

### 3. Le financement local

Au niveau régional, un des objets de la première phase de planification était, selon les termes 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 III<sup>e</sup> 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).

- 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 III<sup>e</sup> Plan, après avoir contacté les responsables de ces entreprises importantes, les perspectives d'emploi qui en découlaient.

- l'épargne monétaire des ménages.

- le crédit local : activités au cours des dernières années des organismes de crédit en distinguant les concours financiers accordés par objet ;

- l'investissement humain.

### 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.

### b) La sous-phase «groupes d'études des opérations stratégiques»

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.

- 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 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.

Bien qu'incomplète, 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 participants aux 3 sous-commissions ont donc eu :

- à faire le point de l'exécution du II<sup>e</sup> 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 découlaient 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 plénière de la commission régionale 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.

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 :

- 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 Économiques Régionaux pouvaient rédiger le rapport régional de synthèse à transmettre à la nation.

### III.3 L'intégration des travaux régionaux

«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.

Le processus d'élaboration du III<sup>e</sup> Plan a tenté une telle démarche. 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 Économiques Régionaux ; d'autre part les rapporteurs des 10 commissions

nationales sectorielles et horizontales chargés de rédiger les rapports introductifs à ces commissions.

- 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 d'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.

Mais on peut estimer que finalement les propositions fondamentales des régions ont été retenues au niveau national.

La 2<sup>e</sup> phase de planification, prévue dans le calendrier initial d'élaboration du III<sup>e</sup> Plan n'a pas eu lieu et ce sont ces travaux qui ont constitué la base pour la rédaction définitive du rapport final.

On peut pour conclure faire les remarques suivantes concernant :

— *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 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 III<sup>e</sup> 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 III<sup>e</sup> Plan a manqué un de ses objectifs.