

F-DO

PLANIFICATION REGIONALE ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE /

TRAVAUX D'ELABORATION DU 3eme PLAN.

Un Service de l'Amenagement Général du Territoire et un Service de la Planification Régionale vont travailler à l'élaboration du 3ème plan camerounais de développement et l'objet de cette note est de fournir des éléments de réflexion sur la collaboration étroite qui devra nécessairement s'établir entre eux. Ne pouvant connaître pour le moment les effectifs exacts de chacun des deux services, et par conséquent leurs possibilités à moyen terme, nous ne proposerons pas ici un plan de travail précis mais quelques idées sur ce que serait une situation conforme à ce que l'on peut attendre de l'un et l'autre.

Mais il s'agit d'abord de préciser les termes.

I) PROPOSITIONS DE DEFINITIONS.

Sur le plan des concepts et de la terminologie, on peut se demander si les longues discussions qui ont marqué la prise de conscience en Europe de l'importance des phénomènes spatiaux dans la politique de développement ne finissent pas par être un peu vaines.

Aménagement du territoire, régionalisation, planification régionale, développement économique régional ne sont-ils pas des termes dont les contenus souvent se chevauchent et ne pourrait-on se donner les bases suivantes :

- L'objectif à atteindre est d'atténuer les disparités régionales, c'est à dire de mettre en valeur les régions attardées, de réanimer les parties du territoire national en déclin, de contrôler et d'orienter la croissance des régions dynamiques.

- Cet objectif ne peut être atteint que par une politique volontariste qui ne saurait être une planification autoritaire mais bien plutôt, une tendance, une discipline volontairement consentie, donc émanation de la collectivité entière.

- Une politique recherchant la contribution optimale de chaque région à la croissance du produit national n'implique jamais un développement uniforme de toutes les unités territoriales du pays, cependant qu'une analyse rigoureuse des économies régionales doit toujours précéder toute orientation du développement régional.

O.R.S.T.O.M. Fonds Documentaire

N° : 20418
Cote : B

3 SEPT. 1966

B20418

- Toute politique de développement régional doit non seulement être déterminée en collaboration étroite entre les autorités centrales et les forces économiques et sociales de pays, mais aussi être envisagée comme un élément de la politique économique nationale, en intégration complète avec le développement économique national.

Pourtant même si ces propositions sont admises, la façon d'aborder les problèmes de disparités régionales de développement peuvent sensiblement différer selon les points de vue : ce sont ces approches particulières qui conduisent à distinguer notamment : régionalisation, planification régionale, aménagement du territoire.

Nous définirons la régionalisation (d'un plan) comme la prise en considération de l'échelon régional lors de l'élaboration et de l'exécution d'un plan national. Cette participation de l'entité région au plan se traduira par l'élaboration de programmes de développement spécifiques à moyen terme : les plans régionaux, mais le terme de régionalisation évoquera plus le processus général et les méthodes de planification, c'est à dire les techniques et moyens mis en oeuvre pour une programmation à un échelon inférieur à l'échelon national lors de la préparation du plan.

LA PLANIFICATION ECONOMIQUE REGIONALE comprend la régionalisation, mais la dépasse : si les fondements de la régionalisation, de la planification régionale ou même de l'aménagement du territoire restent les mêmes, à savoir : prise en considération du facteur spatial, recherche d'une meilleure efficacité, nécessité d'une participation à tous les niveaux, on peut néanmoins dire que l'optique planification régionale, insiste sur les deux premiers thèmes tandis que dans le thème l'optique régionalisation, participation et efficacité accrue seraient les facteurs les plus importants. Ainsi la mise en valeur de telle zone à problèmes particuliers, l'aménagement de telle partie du territoire à vocation spécifique par un programme à moyen terme, sont du domaine de la planification économique régionale, et pas nécessairement de la régionalisation qui n'intervient qu'au cours et dans le processus d'élaboration puis d'exécution d'un plan national.

La définition d'un programme sur une partie du territoire, qui ne correspond pas nécessairement à une des régions administratives concernées par la régionalisation du plan national, et la mise en place des moyens de le réaliser, n'est-ce pas de l'aménagement du territoire? Certes, mais l'aménagement du territoire est plus que cela : suivant les pays, les auteurs ou les périodes, on désignera par deux termes différents : aménagement du territoire ou planification régionale, une même réalité : la mise en valeur de telle zone, l'environnement de tel grand projet, telle opération de développement portant sur plusieurs régions-plans. Dans le contenu même des concepts, il y a donc en partie chevauchement entre les deux optiques. Mais l'aménagement du territoire c'est aussi selon l'expression de Pierre Massé la "projection géographique de la société de l'avenir", et à une conception physique ou technique visant à une meilleure exploitation ou à une meilleure mise en valeur des ressources naturelles il faut ajouter une conception de caractère synthétique : l'aménagement du territoire vise à combiner tous les facteurs actuels ou virtuels de l'activité économique de façon à réaliser entre eux la plus grande harmonie possible. Certains thèmes ont été sans doute plus développés que d'autres tels que : réseau des transports, urbanisme, armature urbaine, problèmes énergétiques, cependant l'aménagement du territoire est avant tout une étude prospective et synthétique de la répartition optimale des hommes, des activités, des équipements, à travers un territoire : prospective et synthèse sont spécifiques de l'aménagement du territoire.

Au delà des terminologies l'objectif reste le même : disposer de nouvelles méthodes d'optimisation des politiques de développement.

II) LES TRAVAUX D'ELABORATION DU PLAN.

1) Le rôle de l'Aménagement du territoire :

Notre tâche ici n'est pas de définir quels doivent être les travaux du service en question mais de préciser ce que les planificateurs régionaux sont en droit d'en attendre dans la perspective de l'élaboration du 3ème plan.

--- Les schémas d'aménagement :

a) Le schéma national d'aménagement du territoire : ce schéma établi à partir de certaines orientations politiques, des schémas régionaux, des plans d'aménagement "sectoriels" doit fournir :

- une projection de la carte générale (population, infrastructures, principales activités économiques) du Cameroun à 15 ou 20 ans.

- des éléments pour l'élaboration de la future politique d'aménagement du territoire : les principes directeurs en matière de peuplement, de communications, de répartition des activités économiques, d'urbanisme et d'armature urbaine, de grands projets.

b) Les schémas régionaux : ces schémas régionaux établis soit pour des régions homogènes, soit pour les six régions-plans (ou pour les deux) selon le choix fait par le service d'aménagement du territoire sont traditionnellement composés :

- d'une analyse de la situation présente,

- d'une étude des potentialités et des freins au développement de la région,

- du schéma proprement dit : (population, armature urbaine, réseau de transports, équipements, grandes opérations de production) établi pour une période longue à partir des deux premiers types d'études et à partir de l'esquisse du plan national d'aménagement.

--- Le service de l'aménagement du territoire, organe de conception à long terme, présentera aussi certainement des schémas sectoriels dans le but d'orienter les décisions du présent prises par les ministères techniques qui risqueraient d'hypothéquer l'avenir : plan de transport, localisation des industries, plan de production énergétique, habitat ...etc. Ces "plans d'aménagements nationaux sectoriels" concernent moins la planification régionale.

2) Les tâches du service de planification régionale.

Il faut rappeler que l'on confond dans le langage courant sous l'expression unique de planification régionale :

- Les processus et les méthodes de la régionalisation,

- l'analyse économique régionale,

- la politique de développement régional.

Dans le schéma idéal de l'action planifiée, analyses régionales et orientations contenues dans le plan national d'aménagement du territoire permettent de mettre en place une politique de développement régional, qui constitue une donnée lors de l'élaboration du plan national à moyen terme, et plus particulièrement lors de la définition des programmes régionaux.

Nous nous contenterons dans cette note d'énumérer ce que seront les tâches d'un service de planification régionale au cours de l'élaboration du plan. Deux présentations sont possibles : une présentation chronologique, une présentation par grands types d'études :

1) Dans le temps il sera successivement nécessaire :

- de choisir les méthodes générales de la participation régionale : calendrier, types de travaux réclamés à chaque échelon, itérations, procédures d'arbitrage...etc. Ce travail méthodologique est ^{autant} du domaine du service de planification générale, que de la compétence du service de la planification régionale auquel le premier pourrait demander certains renseignements objectifs. (Exemple : caractéristiques, compétences, moyens financiers, moyens en hommes de chaque échelon : région, département, arrondissement, communes ou cantons.)

- de former et d'informer les régionaux : rassemblement de la documentation disponible à Yaoundé, sessions de formation pour chaque phase des ARD, des chefs de service régionaux de l'Economie et du Plan, des experts, mise au point des instrumentas et méthodes de travail à fournir aux régionaux.

- de centraliser la première information venant des régions et de réaliser certaines études sur les moyens d'une régionalisation. Exemples : études sur les finances communales, sur le rôle et l'efficacité du PER, sur les possibilités de regrouper diverses petites aides extérieures (programme alimentaire mondial, aides privées, Volontaires, du Progrès), sur "l'origine, le rôle, les pouvoirs, les compétences et les mentalités" de tous les acteurs départementaux ou régionaux (cf. rapport Lecomte).

- d'animer, de contrôler et de suivre les travaux régionaux des deux phases, particulièrement pour les régions du Centre-Sud et de l'Est.-

- d'assurer les cohérences et d'établir la synthèse des rapports régionaux à la fin des deux phases afin d'en faire des documents de travail pour les commissions nationales et l'équipe centrale.

- de rédiger les annexes régionales du 3ème plan.

- parallèlement d'établir les programmes départementaux des deux premières années du plan (spécialement pour les régions du Centre Sud et de l'Est) et les moyens du contrôle de l'exécution du plan au niveau régional.

- de consacrer le second semestre de 1971 à une réflexion critique sur les méthodes et les techniques retenues pour l'élaboration du 3ème plan, réflexion qui conduira soit à préconiser certaines améliorations, soit à proposer le rejet du processus lui-même.

2) En résumé quatre types principaux de tâches attendent les planificateurs régionaux de Yaounde :

- Les travaux de méthodes en début et fin de calendrier,
- l'animation, la formation et l'information des régionaux,
- l'établissement des synthèses et des coherences en fin de chaque phase,

- la réalisation de certaines études sur des points précis. On doit noter à ce propos qu'une série d'études, qui n'ont pas été mentionnées dans la liste précédente car il n'est pas certain qu'elles se révèlent directement opérationnelles pour le 3ème plan, pourraient sans doute être menées parallèlement à la phase d'élaboration :

- Etude approfondie de l'environnement et des effets de quelques projets programmés (l'intérêt en serait immédiat pour l'élaboration des plans régionaux, tandis qu'à moyen terme il s'agirait de donner les éléments de méthodes dans l'appréciation des effets induits.

- Bilan régional des actions administratives de planification

- Elaboration et expérimentation d'un schéma d'analyse adapté à la situation camerounaise.

- Participation aux travaux du service de l'aménagement du Territoire en de vue de la délimitation de régions polarisées.

Il s'agit maintenant de préciser les domaines où cette collaboration avec l'Aménagement du Territoire sera à court terme la plus nécessaire et la plus fructueuse.

3) La collaboration entre les deux services.

Dans une situation conforme aux fonctions de chacun, le processus serait schématiquement le suivant :

Le plan national d'aménagement du territoire, les schémas régionaux définissant une politique d'aménagement en milieu rural, en milieu urbain et en matière d'orientation des grands projets, les grandes opérations-clés retenues au niveau national fourniraient un cadre à l'élaboration des plans régionaux.

Compte tenu de l'orientation nouvelle qui semble devoir être prise par la sous-direction de l'Aménagement du territoire et des tâches qui attendent les deux services dans les mois à venir, leur collaboration semble particulièrement opportune sur deux thèmes :

a) présentation et l'élaboration de l'information à l'échelon régional

- à Yaoundé compilation de la documentation disponible afin de fournir pour chaque région quelques caractéristiques essentielles.

- Mise au point d'instruments de collecte et de traitement de l'information départementale ou régionale.

- Préparation et lancement d'études ou enquêtes régionales à caractère statistique effectuées par des sociétés étrangères.

b) l'établissement des cohérences inter-régionales : avant même que les rapports régionaux ne soient présentés aux commissions nationales et en particulier à la commission horizontale d'aménagement du territoire, les responsables de la planification régionale, auront à rendre cohérents ces programmes entre eux : ils peuvent être aidés dans ce travail par des personnes de l'aménagement du territoire.

D'autre part, si les schémas régionaux ne sont pas publiés au moment des travaux des commissions régionales mais si certains de leurs éléments sont déjà connus, il serait nécessaire qu'un membre du service de l'aménagement du territoire participe à chacune de ces commissions. (Notons qu'il existe trois niveaux de cohérences spatiales qui intéressent l'AT :

- la cohérence des programmes régionaux en eux-mêmes.

- la cohérence spatiale entre les plans régionaux.

- la cohérence entre l'ensemble des plans régionaux et d'une part le schéma national d'aménagement du territoire, d'autre part les programmes des commissions sectorielles.

Enfin, dans le cas où les schémas locaux ou régionaux seraient élaborés à partir de zones homogènes (c'est un des deux choix qui offrent à l'Aménagement du territoire) les services de la planification régionale, pourraient participer à la délimitation de ces "zones de problématique".