

PLANIFICATION, ESPACE ET REGION

J.C. WOILLET

1. Planification et organisation de l'espace

1.1. Espace et planification

Tout plan, à l'échelle nationale, rassemble l'ensemble des données socio-économiques disponibles et projette dans l'avenir un modèle national de développement. Selon le degré de développement du pays et le type de planification qu'il adopte, ce modèle de développement sera plus ou moins complet, plus ou moins cohérent, mais un plan n'est justifié que s'il traduit une approche globale (1).

Au même titre que les autres facteurs essentiels du développement, l'espace ne peut être négligé dans la démarche de la planification. Il impose ses contraintes et influe directement sur la vision de l'avenir que matérialise un plan et sur la manière dont est élaborée cette vision. On ne planifie pas de la même manière un grand et un petit pays, le Zaïre et le Rwanda.

Dans les pays en voie de développement, l'espace joue un rôle particulièrement important dans la mesure où, moins maîtrisé, il est constamment présent au cœur des problèmes.

Si planifier c'est organiser les dynamismes, c'est aussi tirer parti de l'espace et tenter de l'organiser.

1.2. Espace et temps

La planification apparaît fondamentalement comme une tentative pour maîtriser l'avenir, dominer le temps (2).

Cette démarche est étroitement conditionnée par les caractères de ce futur, caractères qui varient selon l'horizon temporel que l'on retient.

Il est courant en planification de distinguer, le long, le moyen et le court terme. Chacun de ces

(1) "Le plan est un ensemble cohérent ou il n'est pas...", P. MASSE.

(2) "Il n'y a de certain que le passé, mais on ne travaille qu'avec l'avenir". A. Detœuf. Propos d'un confiseur.

« trois futurs » possède sa propre logique, sa propre densité, qui conditionne la manière dont on les appréhende et suppose une praxéologie particulière.

A ces horizons temporels se superposent des horizons géographiques et l'approche spatiale est différente selon que l'on raisonne à long, moyen ou court terme.

Le long terme, qui est par excellence le temps de la prospective ou des perspectives lointaines, s'appuie sur un espace large de type national et international quand ce n'est pas mondial. En Afrique francophone et à Madagascar, cette démarche reste encore limitée mais elle n'est pas absente (1). C'est la démarche de l'aménagement du territoire familière des mouvements en profondeur et des évolutions lentes.

Le moyen terme, sans pour autant ignorer l'espace international, est plus orienté vers l'espace national et régional. C'est l'espace-temps de l'action réfléchie et coordonnée, celui par excellence du Plan.

Le court terme est le temps de l'action quotidienne et de l'espace restreint de type régional et (ou) local.

Ces trois sortes de futurs emboîtés et glissants ont chacun une fonction propre au sein d'un système général de prévision. Toute démarche planificatrice s'appuie sur eux et sur les espaces correspondants. C'est dans cette optique large qu'il convient d'examiner les liaisons entre la planification et l'organisation de l'espace.

Chaque temps est lié à un espace et chaque espace à un temps. Le développement est la maîtrise de cet espace-temps.

1.3. Espace et développement

Le plan est porteur d'un modèle de développement qui s'inscrit dans l'espace dont il a, d'une façon ou d'une autre, tenu compte. Cela ne signifie pas pour autant que ce modèle de développement soit aussi un modèle d'organisation de l'espace. C'est même assez rarement le cas en Afrique francophone et à Madagascar pour plusieurs raisons.

En premier lieu, il existe une nette tendance à privilégier le moyen et le court terme, ce qui s'explique aisément, mais relègue au second plan une vision plus cohérente à long terme de l'espace national.

En deuxième lieu, l'accent est mis surtout sur la croissance économique qui, si elle est indispensable, n'est qu'une des composantes de l'avenir d'un pays. De plus, cette croissance économique privilégie surtout l'efficacité à court et moyen terme d'une part, la référence monétaire d'autre part. Une croissance mal comprise peut entraîner une déperdition à long terme et susciter ou renforcer des déséquilibres spatiaux générateurs de conflits et de blocages.

En troisième lieu, les plans à moyen terme se traduisent souvent par un ensemble de projets mal intégrés les uns aux autres parce que l'approche sectorielle a prédominé sur l'approche intersectorielle et spatiale. Cette désarticulation se répercute alors au niveau de l'espace qui, à son tour, se fragmente en autant d'espaces-projet, sans liens solides entre eux, ou qui se chevauchent. Dans ces conditions, l'espace reste sous-utilisé car non appréhendé en tant qu'entité spécifique porteuse d'une logique.

Si la croissance économique obéit à un certain nombre de lois, l'espace possède également les

(1) "Le monde et l'Algérie en l'an 2000". Colloque d'Alger (mars 1969).

siennes. Seule une confrontation et une coordination des deux sont susceptibles de fournir les bases d'un développement véritable.

Localiser le développement en plaquant un modèle économique sur un espace considéré comme contraignant mais à la limite neutre est aller au devant de sérieux déboires. C'est là une des causes de nombreux échecs dans les politiques de développement.

Planifier et organiser l'espace doivent être les deux volets d'une même démarche qui vise à placer les hommes dans les meilleures conditions de vie possible.

2. Les espaces et le fait régional

L'espace, nous l'avons dit n'est pas neutre. Aux facteurs de différenciation qu'il porte en lui et qui se rapportent au milieu naturel, s'ajoute, souvent en se superposant, l'action organisatrice de l'homme. Cette action revêt des aspects et des finalités multiples. De l'espace élémentaire, au niveau de l'individu, jusqu'à l'espace national et international existent des formes d'organisation spatiale variées. Chacun de ces espaces intéresse le développement et, partant de la planification.

Quels sont ces principaux espaces et en quoi l'espace régional occupe-t-il une place particulière dans la politique de développement ?

2.1. Les types d'espace

Nous n'en retiendrons que quelques-uns fondés sur des critères simples.

L'espace naturel

D'un bout à l'autre de l'espace national, le milieu naturel, par la combinaison de ses conditions changeantes, introduit des différenciations. Ces variations, multiples dans le détail, peuvent être ordonnées autour de quelques grands caractères qui confèrent une personnalité particulière à des ensembles spatiaux de plus ou moins grande taille selon le degré d'homogénéité retenu. Au niveau d'un pays, il est le plus souvent possible de distinguer ainsi quelques grandes régions naturelles qualifiées par le relief, le climat, la végétation, les sols ou la combinaison de ces facteurs.

L'espace humain

La répartition inégale des hommes dans l'espace et les différences qu'introduisent les facteurs anthropologiques et sociologiques aboutissent à diviser un espace national en autant d'espaces particuliers qui peuvent aller de l'espace au niveau de la communauté restreinte, à l'espace de taille sous-nationale et parfois internationale.

L'espace économique

L'exploitation par l'homme du milieu naturel aboutit à une division de l'espace en espaces économiques plus ou moins étendus selon le niveau technologique, la variation des conditions naturelles, le type et la complexité du système de production et d'échange, les rapports de production... C'est ainsi que l'on peut parler d'espaces agricoles, d'espaces industriels, d'espaces économiquement dominés...

Dans une économie encore peu développée, les espaces économiques sont de petite taille et peu ou pas reliés les uns aux autres.

L'impact du système économique moderne a fait cependant de plus en plus apparaître, en Afrique francophone et à Madagascar, des espaces d'un type nouveau organisés autour d'une agriculture commerciale, de l'industrie, des échanges et services, des villes. Des portions de l'espace national se singularisent alors, se rapprochant des espaces économiques connus dans les pays

développés. Il est rare cependant que l'on en arrive à la situation de région économique telle que l'entendent les économistes (unité spatiale capable d'auto-développement et s'appuyant sur un réseau urbain où une métropole qui joue un rôle d'entraînement particulier). Cette situation est rare ; d'abord parce que l'économie nationale elle-même est sous-développée, ensuite parce que le système économique moderne introduit de l'extérieur s'est peu soucié d'organiser l'espace dans la mesure où il était directement rattaché à un espace de référence situé ailleurs (centre et périphérie).

L'espace administratif

Tout Etat se dote d'une infrastructure administrative qui étend son réseau sur l'ensemble du pays, réseau uniforme et hiérarchisé. Le découpage administratif est inspiré de considérations diverses et s'appuie tantôt sur les espaces naturels, tantôt sur les espaces humains, tantôt encore sur des espaces historiques, plus rarement sur des espaces économiques compte tenu de la faible réalité de ceux-ci (en Afrique francophone et à Madagascar).

En général, le pays est divisé d'abord en un réseau primaire qui correspond à quelques grands ensembles spatiaux (6 au Cameroun, à Madagascar, au Sénégal) qu'il s'agisse de région, de province, de département... A l'intérieur de ce réseau primaire d'autres espaces se hiérarchisent en nombre variable (2-3 niveaux).

A cet espace administratif correspond un espace politique. L'espace administratif est par excellence le champ d'action des pouvoirs publics.

L'espace de service

L'ensemble des services techniques du secteur public se répartissent dans l'espace suivant leur rayon d'action. Il peut y avoir coïncidence spatiale ou chevauchement des espaces de service entre eux, d'une part, et entre eux et les espaces administratifs, d'autre part.

L'espace-participation

Dans la plupart des pays, à l'infrastructure administrative se superpose une infrastructure de participation à la vie économique et sociale (par ex. : Comité de développement, Chambre de Commerce, etc.).

Cet espace, qui correspond généralement à l'espace administratif, se définit non plus par rapport à l'action des pouvoirs publics, mais par rapport à l'action de l'ensemble des forces socio-économiques. Cet espace, de caractère régional ou local trouve sa justification et puise sa réalité dans la valeur des dynamismes régionaux et locaux. En Afrique francophone et à Madagascar les dynamismes locaux existent davantage que les dynamismes régionaux.

D'une manière générale, cet aspect-participation est de création récente et son modèle de référence est extérieur. Il est directement lié à une vie économique et sociale de type moderne qui est plus ou moins développée selon les pays. C'est un espace qui généralement se cherche, mais que peut privilégier le planificateur dans la mesure où il peut être le lieu de participation à l'élaboration et à l'exécution du Plan. En effet, les forces organisatrices qui exercent leur action apparaissent comme le correspondant naturel d'un Plan fondé sur une rationalité moderne. Ces forces ont vocation à prendre en charge, à plus ou moins long terme, une vie régionale ou locale.

L'espace-problème

Cet espace est défini par l'aire d'extension d'une problématique. Celle-ci peut s'appliquer à des ensembles territoriaux plus ou moins vastes.

L'espace-problème peut correspondre à l'espace-action ou espace-plan dans la mesure où des solutions sont apportées, notamment dans le cadre du Plan.

Les différents espaces énumérés (il en existe d'autres) le plus souvent, se recoupent, se chevauchent et multiplient presque à l'infini les situations spatiales. Au sein de cette multiplicité

l'espace régional, situé immédiatement en-dessous de l'espace national, joue un rôle particulier dans le cadre d'un processus de planification.

2.2. Le fait régional

Presque tous les pays francophones africains et malgaches s'appuient sur des entités régionales pour asseoir leur politique. Ceci est particulièrement vrai dans le domaine de l'action administrative ; ça l'est encore, mais moins, lors des travaux relatifs à la planification ; c'est plus rarement le cas dans le domaine du développement socio-économique.

Les forces d'organisation régionales se heurtent constamment, soit aux forces de centralisation, soit à l'action sectorielle qui se préoccupe peu de s'intégrer dans des espaces cohérents sous-nationaux.

Il faut ajouter à cela la dépendance des pays francophones africains et malgache vis-à-vis des pays développés qui se traduit par une maîtrise incomplète de leurs processus de développement et par des interférences parfois très fortes entre les espaces centraux développés et les espaces périphériques sous-développés (1).

En se limitant à la planification, il convient d'examiner brièvement par quoi se traduit la volonté de régionaliser.

3. Régionalisation et planification régionale

3.1. Les régions

Il serait intéressant, pour les différents pays examinés, de dresser un tableau comparatif de la réalité naturelle et humaine des régions (sous-nationales) définies par le Plan.

Les différences apparaîtraient très fortes de la « région » rwandaise correspondant à un département de petite taille à la région zaïroise, malgache, camerounaise...

Tantôt la région apparaîtrait comme une unité administrative sans grande réalité, tantôt comme un ensemble naturel (le Nord-Cameroun, la province de Tamatave...), tantôt encore comme un espace polarisé par une ville (Douala...). Tout se passe comme si, quel que soit le niveau de développement, l'Etat et le Plan procédaient systématiquement à un découpage simple du pays. Il ne semble pas, sauf exception, que ce découpage ait été précédé d'une réflexion en profondeur sur les différents espaces présents dans le pays, ni sur l'intérêt de moduler les interventions du planificateur en fonction de ces espaces, dans le cadre d'une stratégie temporelle. Le découpage en régions paraît relativement simple lorsqu'il s'agit de définir le cadre d'action des pouvoirs publics et du Plan. Le problème est plus ardu lorsqu'il s'agit de retenir des critères de différenciation économique, le niveau de développement économique étant le plus souvent insuffisant pour qu'une différenciation assez nette apparaisse. Dans la mesure où les régions sont à faire et non à reconnaître, un découpage est possible, orienté résolument vers l'avenir. Ceci suppose alors une vision cohérente de l'avenir du pays, sous-tendue par une ligne politique.

Cette condition n'est pas souvent réalisée en Afrique francophone et à Madagascar.

Des régions pourquoi, des régions pour quoi faire, des régions pour qui ? Ces trois questions appellent des réponses qui concernent l'ensemble des finalités dont peut se prévaloir un pays. Le développement économique, tout en restant important, ne représente qu'un élément de réponse parmi d'autres.

(1) Voir notamment les travaux de Milton Santos et de l'équipe de l'IEDES.

Chaque pays peut apporter ses propres réponses en fonction de sa spécificité géographique, de son orientation socio-politique, de son histoire.

Même en l'absence de réponses précises, presque tous les pays africains et malgaches de langue française ont, sous la pression de l'administration, procédé à un découpage en régions, découpage plus ou moins retenu et utilisé par l'organe de planification.

3.2. Le degré de prise en compte des régions dans la planification

Selon les pays, le fait régional retient plus ou moins l'attention du planificateur et cette prise en considération se traduit notamment par une organisation différente des structures planificatrices et du modèle de développement élaboré.

Par rapport à l'approche régionale, on peut schématiquement distinguer les principaux types de plans suivants, par ordre de prise en compte croissante du fait régional :

o *Le Plan centralisé*, conçu presque exclusivement au niveau national (souvent par des étrangers) généralement très sectorialisé, du type « catalogue de projets » (ex. : premiers plans camerounais, Côte-d'Ivoire).

o *Le Plan décontracté*, conçu surtout au niveau national mais découpé en tranches régionales dans le souci de satisfaire les revendications politiques locales et régionales.

o *Le Plan décentralisé*, élaboré et exécuté en collaboration entre le centre et les régions, se présente généralement sous la forme d'un projet national et de plans de programmes régionaux. Il existe de nombreuses variations à l'intérieur de ce type de plan, mais en général, le pouvoir de décision aussi bien au niveau de l'élaboration que de l'exécution, reste essentiellement concentré entre les mains du pouvoir central. Les spécificités régionales sont cependant prises en compte dans le cadre d'une stratégie globale de développement (ex. Cameroun).

o *Le Plan régionalisé*. Dans le cadre d'un Plan national, chaque région est dotée d'un plan particulier qui vise à en optimiser le développement. Ce type de plan est rare en Afrique francophone et à Madagascar. Des approches ont eu lieu mais les meilleurs exemples doivent être recherchés ailleurs, au Nigéria, par exemple (1).

A l'heure actuelle, il est rare que, d'une manière ou d'une autre les pays étudiés n'aient pas pris en compte le fait régional. La plupart ont adopté un type de Plan, soit décontracté soit décentralisé.

3.3. Les structures de la planification régionale

La plupart des pays francophones africains et malgaches, ayant pris plus ou moins en compte le fait régional, se sont dotés corrélativement de structures régionales de planification. En général, selon que le Plan est plus ou moins régionalisé, les structures correspondantes sont plus ou moins développées et efficaces.

Dans le cas des pays — cas le plus fréquent — où la région est prise en compte par le planificateur, la structure de planification régionale s'appuie d'une part, sur un service central chargé des questions régionales au sein de l'organe central de planification et, d'autre part, de structures régionales de planification. Ces structures régionales peuvent être directement et organiquement liées à

(1) L'Algérie s'oriente également dans ce sens.

l'organe central de planification dont elles ne sont que des services décentralisés (1) ou bien ne correspondent qu'à des assemblées ou conseils consultatifs placés sous l'autorité administrative régionale et sans lien direct avec l'organe central de planification (2).

Il semble qu'en liaison avec une prise en compte de plus en plus importante du fait régional, les pays tendent à se doter de services régionaux de planification jouant un rôle de plus en plus actif dans la procédure de planification (élaboration, exécution, contrôle) (3).

Une rapide étude comparative des structures régionales de planification des différents pays africains soulignerait probablement la similitude des formules adoptées. Le problème est de savoir si ces structures qui véhiculent une certaine conception de la régionalisation et donc de la notion de région, sont adaptées et répondent véritablement aux types d'espaces existants et aux politiques de développement souhaitées.

CONCLUSIONS

Il ne s'agit pas de conclure à la suite des quelques éléments de réflexion évoqués précédemment, mais bien plutôt de constater que, dans la mesure où le planificateur essaie de tenir compte de la réalité et tente pour cela de s'appuyer sur la région comme outil de conception et de gestion, il se trouve très rapidement confronté avec des problèmes pour lesquels les solutions sont encore très largement insuffisantes.

Il conviendrait tout d'abord de posséder une connaissance suffisante de la réalité spatiale d'un pays, des différents sous-espaces qui le composent, le tout dans une optique à court, moyen et surtout long terme. Il conviendrait ensuite que ces éléments de connaissance s'intègrent dans un ou plusieurs modèles d'analyses globaux. Il conviendrait enfin de définir les axes principaux d'une praxéologie spatiale (régionalisation, aménagement du territoire...) qui soit en concordance avec la réalité observée et le ou les modèles d'analyses mis au point.

D'autres problèmes fondamentaux restent posés.

Comment concilier les impératifs de croissance accélérée et l'aménagement de l'espace ? (4)

La région est-elle la forme la plus accomplie de l'organisation de l'espace ou n'est-elle qu'un moyen de gestion transitoire ? L'espace n'est-il que le résultat d'une organisation des forces politiques ou bien est-il possible d'intervenir directement sur l'espace pour influencer celles-ci ?

De tels problèmes se posent avec acuité dans de nombreux pays et des réponses qui seront apportées dépendront pour une bonne part les orientations qui seront données aux politiques d'aménagement de l'espace.

(1) Par ex. : Cameroun, Algérie, Madagascar, Sénégal...

(2) Par ex. : Côte-d'Ivoire, Rwanda...

(3) Voir à ce sujet "La planification régionale au Cameroun".
Minpat 1971, Yaoundé.

(4) Question qui a dominé et continue de dominer la planification de l'URSS et qui se pose à tous les pays en voie de développement.