

TRAITÉ DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT TROPICAL

Pr Michel Maldague

TOME I

DÉVELOPPEMENT INTÉGRÉ DES RÉGIONS TROPICALES Approche systémique - Notions - Concepts - Méthodes

Fascicule - 13

Processus de la planification

Place du chapitre

Le fascicule 13 se range parmi les instruments méthodologiques (cf. Tableau synoptique). Le chapitre précédent — *Notions d'analyse systémique* — définissait le type d'approche à adopter dans tous les domaines de l'aménagement et du développement, à savoir *l'approche systémique*. Il y a été question notamment des différentes composantes de tout projet, appréhendé comme un système (cf. Fig. 12 - 8). La prise en compte de ces composantes permet de définir un projet sans prendre le risque d'en occulter l'une ou l'autre dimension.

Avec le présent fascicule, nous examinons le processus de la planification qui est une méthode indispensable à la réalisation de tout projet. De fait, le processus de la planification est une *stratégie intellectuelle* — une méthode inductive — qui doit considérer les relations entre le projet envisagé et les finalités à poursuivre, et prendre en compte les ressources dont on dispose pour le mener à bien et les contraintes spatio-temporelles que sa réalisation concrète dans le territoire implique. La définition des objectifs du projet et les hypothèses qui le sous-tendent doivent recevoir la plus grande attention. L'aménagement intégré du territoire est, quant à lui, la transcription dans l'espace de la vision que l'on a du développement, actuel et futur de la société. La planification se situe en amont de l'aménagement. Les relations entre les finalités et la planification mettent en évidence que le processus de la planification possède une dimension éthique.

L'aménagement du territoire fait l'objet du tome II de ce *Traité*. Au bout du compte, l'entropie du milieu, bénéficiaire d'un bon projet, doit avoir baissé à la suite de sa réalisation.

Le processus de la planification introduit aussi le chapitre I - 15 consacré à la mise en œuvre du développement rural intégré.

Table des matières

1. Introduction, 13 - 3
2. Notion de développement, 13 - 4
3. Notion de planification, 13 - 4
Fig. Rapports entre le processus de la planification. l'aménagement du territoire, la mise en valeur des ressources, la logistique et le zonage, 13 - 5
 - 3.1 Définitions, 13 - 5
 - 3.2 Justification de la planification, 13 - 6
4. Principes de la planification, 13 - 7
 - 4.1 Premier principe : Participation consciente, active et volontaire de la population, 13 - 7
Fig. 13 - 8. Principes de la planification, 13 - 8
 - 4.2 Deuxième principe : Approche interdisciplinaire, multisectorielle, globale et intégrée, fondée sur l'analys systémique, 13 - 9
 - 4.3 Troisième principe : Perspective à court, moyen et long terme, 13 - 10
 - 4.4 Quatrième principe : Planification scientifique, 13 - 10
 - 4.5 Cinquième principe : Diversité, spécificité, niveau d'intervention, 13 - 11
 - 4.6 Sixième principe : Souplesse, adaptation, rétroaction, évaluation, 13 - 12
 - 4.7 Septième principe : Cadre général de cohérence, 13 - 12
5. Conditions nécessaires à la réalisation de la planification, 13 - 13
6. Phases et étapes du processus de la planification, 13 - 14
 - 6.1 Objectif, 13 - 14
 - 6.2 Phases et étapes, 13 - 14
Fig. 13 - 4. Le processus de la planification (cinq phases, onze étapes), 13 - 15
 - 6.2.1 Phase I : Pré-planification
 - 6.2.2 Phase II : Identification
 - 6.2.2.1 Étape 1 : Identification du problème et fixation des objectifs généraux du projet, 13 - 16
 - 6.2.2.2 Étape 2 : Mise en place d'une structure responsable du projet, 13 - 16
 - 6.2.3 Phase III : Planification-action, 13 - 17
 - 6.2.3.1 Étape 3 : Inventaires intégrés, 13 - 17
 - 6.2.3.2 Étape 4 : Analyse des données d'inventaire, 13 - 19
 - 6.2.3.3 Étape 5 : Élaboration des scénarios, 13 - 19
 - 6.2.3.4 Étape 6 : Évaluation d'impacts et étude de factibilité, 13 - 19
 - 6.2.3.5 Étape 7 : Prise de décision, 13 - 20
 - 6.2.3.6 Étape 8 : Élaboration des plans détaillés, 13 - 20
 - 6.2.3.7 Étape 9 : Aménagement : exécution des plans, 13 - 20
 - 6.2.4 Phase IV : Post-planification, 13 - 21
 - 6,2,4,1 Étape 10 ; Contrôle de l'exécution du plan, 13 - 21
 - 6.2.4.2 Étape 11 : Gestion à long terme du projet et évaluation des résultats, 13 - 21
 - 6.2.5 Phase V : Démarrage d'un nouveau cycle de planification, 13 - 22

Références •

Fascicule 13

LE PROCESSUS DE LA PLANIFICATION

appliqué à la gestion des ressources naturelles, à l'aménagement du territoire et au développement intégré

1. Introduction

1. Dans certains milieux, le terme « *planification* » provoque de la méfiance et parfois même une réaction de rejet. Ceci est dû à l'amalgame que l'on fait parfois, erronément, de la planification, en tant que méthode scientifique, avec la planification politique, autoritaire, voire totalitaire, qui a été le propre de l'ex-URSS. Nous utilisons, ici, le terme « *planification* » pour désigner une stratégie intellectuelle qui relève de la méthodologie et ce, sans la moindre connotation politique ou référence à quelque régime que ce soit. Décrier, sous de faux prétextes, la planification reviendrait à se fermer une voie indispensable dans les domaines du développement, de la gestion et de l'aménagement intégrés du territoire et de ses ressources. On ne rencontre pas cette attitude vis-à-vis de la planification dans les milieux anglo-saxons, où on lui accorde une place beaucoup plus importante que dans les milieux francophones, notamment dans le champ de l'aménagement du territoire. La planification, telle qu'appréhendée, ici, est cohérente avec l'*approche systémique* ; elle constitue, en fait, un outil majeur pour la mise en œuvre de projets, conduits suivant la *stratégie systémique*.

2. Le manque de planification ou sa faiblesse, surtout lorsque s'exerce une pression élevée sur les ressources naturelles, par suite de la croissance démographique, de l'augmentation des besoins, de l'industrialisation ou de l'urbanisation peut :

- entraîner des dommages irréversibles à l'environnement naturel (atteintes aux mécanismes négentropiques, par exemple) ;
- occasionner la perte de ressources et leur gaspillage ;
- porter atteinte aux mécanismes de production des ressources, c'est-à-dire perturber les fonctions de régulation de l'écosystème ;
- empêcher l'organisation rationnelle du territoire.

• L'ensemble de ces effets peut se solder par une réduction des potentialités, qui affecte l'utilisation du milieu considéré (érosion des sols, p.ex., dans le cas où est dépassée la capacité de charge d'un parcours).

3. La planification est un outil indispensable pour réaliser un projet de développement régional ou d'aménagement du territoire, mettre en valeur les ressources de façon satisfaisante ou organiser la production. La complexité des problèmes qui se posent dans l'environnement ne laisse plus de place aux solutions partielles ou à l'improvisation. Le développement doit être planifié (1).

• Il convient cependant d'user de la planification avec prudence et d'en reconnaître les limites. Dans le sens où ce terme est utilisé ici — planification dans le cadre de l'utilisation des ressources naturelles, de l'aménagement intégré du territoire, des stratégies de développement, de l'utilisation rationnelle de l'environnement —, il ne s'agit pas d'un processus qui entrave les libertés de la personne humaine ou qui porte atteinte à sa dignité.

La planification dont il est question ne s'apparente en rien à la « planification totalitaire », appliquée dans certains pays. Les principes de la planification, dont il sera question plus loin, en préciseront la portée ainsi que les limites.

(1) Se référer au fascicule 11 : *Implications du concept de développement durable. Approche thermodynamique.*

2. Notion de développement

4. Le développement peut être défini comme « *l'ensemble des transformations économiques, technologiques, spatiales, sociales, institutionnelles et politiques qui se produisent, sous l'effet des forces de production, dans une région donnée et au sein d'une société ou d'une collectivité déterminée, et susceptibles de répondre aux besoins de celle-ci et de permettre aux individus qui la composent d'atteindre un état d'équilibre et d'épanouissement optimal* » (2). Le résultat global du développement se traduira par le modelage d'un mode de vie et d'un cadre de vie spécifiques. Modèle de production - mode de vie - cadre de vie sont interreliés ; ils forment un tryptique.

5. La démarche du développement intégré, qui englobe les interventions d'aménagement, peut être « *appréhendée comme le mouvement permanent selon lequel un ensemble social, unifié par sa relation à un espace et par l'existence d'une histoire et d'une culture communes, concrétise dans le triple domaine technique, économique et structurel un projet collectif né de la confrontation des valeurs et des aspirations des diverses composantes de cet ensemble* » (3).

3. Notion de planification

6. Dans la perspective du développement, il faut chercher à donner à l'environnement, l'ensemble des qualités indispensables et nécessaires à la réalisation des objectifs que l'on s'est fixé. La figure 13 - 1 situe un certain nombre de notions importantes les unes par rapport aux autres :

- le développement, avec ses finalités, c'est-à-dire : ce vers quoi l'on veut tendre ; on trouve ici une dimension éthique, étant donné que l'on cherche à répondre aux besoins des hommes ;
- les aspects touchant la logistique, c'est-à-dire les ressources et les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs que l'on s'est fixé ;
- l'aménagement intégré du territoire — en aval de la planification — qui est la transcription dans l'espace de la vision que l'on a du développement, actuel et futur, de la société ;
- le zonage qui est une technique d'affectation des terres et des ressources ;
- le processus de la planification qui est la stratégie intellectuelle permettant d'atteindre les objectifs par le biais d'un *plan* (plan directeur ou schéma) et d'un *programme*.

7. Dans la pratique, cette démarche comprend :

1° la mise en valeur rationnelle des ressources et leur utilisation optimale (utilisation durable, écologiquement viable) ;

2° l'organisation de l'espace, ou, plus précisément l'aménagement intégré du territoire qui inclut : la création d'un habitat de qualité ; l'établissement d'un cadre socio-économique ; la mise en place d'infrastructures techniques.

Ces éléments contribuent à créer un environnement de qualité, propre à satisfaire les besoins et les aspirations des personnes et des collectivités.

8. Le processus de la planification est un mécanisme, une stratégie intellectuelle, qui permet d'orienter les transformations de la société en vue d'atteindre un stade donné — délibérément choisi — de développement. Le processus de la planification peut imposer à l'organisation de l'espace certaines règles tant d'édification que de localisation et de groupement.

(2) Michel Maldague, Annuaire du Programme en Aménagement du territoire et développement régional. Université Laval, 1977-1978, p. 10.

(3) Cf. J.P. Prod'homme, *in* : M. Lamotte, 1985, pp. 35-36.

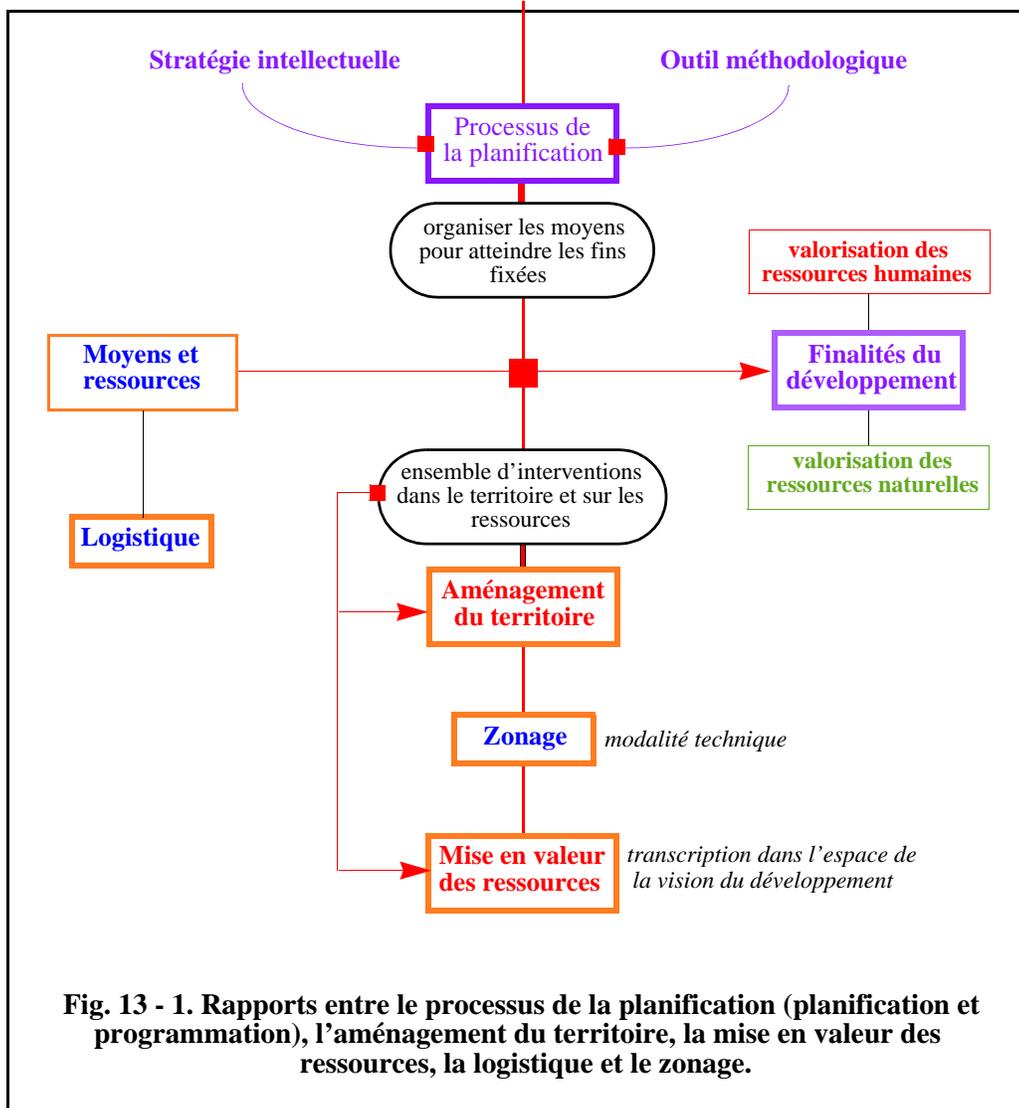


Fig. 13 - 1. Rapports entre le processus de la planification (planification et programmation), l'aménagement du territoire, la mise en valeur des ressources, la logistique et le zonage.

3.1 Définitions

9. Considérant le caractère éminemment changeant des éléments en cause, la planification du développement — quelle que soit l'échelle du projet considéré — est un processus *continu*. Les systèmes humains ne sont en effet jamais stables.

- D'une façon concrète, la planification s'apparente, suivant Perera (1979), à un courant continu de décisions mineures ; à cet égard, il s'agit aussi d'une démarche itérative, un cycle de planification en engendrant un nouveau, et ainsi de suite.

- On peut définir le processus de la planification comme « *l'opération rationnelle qui a pour objet de déterminer, avec les intéressés, la gestion la plus appropriée du territoire et de ses ressources, en vue d'orienter l'ensemble des transformations qui se produisent au sein d'une société, de façon à aboutir à un développement qui satisfasse les objectifs, à court, moyen et long terme, de la société aussi bien que de*

l'individu considéré isolément, et qui s'inscrit dans la perspective de l'évolution biologique et culturelle de l'homme » (4). La planification, conformément à son premier principe — la participation de la population —, doit être à l'écoute des hommes.

- On peut dire encore, de façon plus synthétique, que la planification est le processus par lequel on peut tendre vers le développement souhaité, ou, à une échelle plus restreinte, le processus par lequel on peut réaliser un projet précis de développement. Judicieusement conçue et mise en œuvre, la planification est une intervention positive, volontariste, dans le cheminement des activités humaines.

- van den Broeck (5) définit la planification « *as the preparation and design of strategies and programmes of action, within and through which general objectives and targets can be realized in an optimal way, based on the existing situation and the available resources. It takes place, or can take place, for the long, medium and short terms, at different levels, in different disciplines, with different methodologies and in different degrees of detail. There are many interrelations and interactions between this and other processes like decision making and implementation, during all stages of planning. The process as a whole has a rather iterative character* (6) ».

- « *Le grand mérite de la planification, écrit René Maheu, ex-Directeur général de l'UNESCO (7), c'est précisément de nous permettre de réaliser dans la pensée et dans l'action cette immanence des fins aux moyens, de jeter entre l'humain comme moyen et l'humain comme fin ce pont qui n'est autre que l'orientation de la production en vue de fins déterminées par l'homme lui-même. Certes la planification n'est pas toute la discipline du développement, mais elle en est l'aspect le plus saisissant (...)* ».

- La planification dont il est question ici doit être faite « *avec la constante préoccupation de donner aux hommes de meilleures conditions d'habitat, de travail, de plus grandes facilités de loisirs et de culture. Cette recherche n'est donc pas faite à des fins strictement économiques, mais bien davantage pour le bien-être et l'épanouissement de la population* (8) ».

3.2 Justification de la planification

10. La planification se justifie à un triple titre :

- 1° Grâce à une organisation judicieuse des moyens, elle permet une utilisation optimale des ressources disponibles, évitant pertes et gaspillage.
- 2° La planification impose que soient précisés les objectifs de l'action à entreprendre ; ces objectifs dépendent des fins privilégiées par la collectivité. On se trouve ici en présence d'une démarche éthique.
- 3° La planification permet d'ajuster les moyens aux fins que l'on poursuit.

René Maheu écrit (9) :

(4) Michel Maldague, Cours « Aménagement et environnement ». Note : « Nature humaine et exigences d'un environnement humain ». Université Laval, 1985.

(5) van den Broeck, 1979. International Training Center, Enschede (document photocopie).

(6) Traduction : la planification peut se définir comme « *la préparation et la mise au point de stratégies et de programmes d'action, grâce auxquels les objectifs généraux et les buts peuvent être réalisés de façon optimale, en partant de la situation existante et des ressources disponibles. Ce processus se déroule ou peut se dérouler à long, moyen et court terme, à différents niveaux, en faisant appel à différentes disciplines et méthodologies, et avec des degrés variables de détails. Durant toutes les étapes de la planification, il y a de nombreuses interrelations et interactions entre ce processus et d'autres, comme la prise de décision et l'exécution. Dans son ensemble, le processus a un caractère itératif* ».

(7) René Maheu, *La civilisation de l'universel. Inventaire de l'avenir*. Paris, Laffont-Gonthier, 1966. Extrait, p. 65.

(8) Claudius Petit, in Conseil de l'Europe, 1968.

(9) René Maheu, *op. cit.*, p. 65.

«La planification se justifie à un triple titre. D'abord, dans la perspective des moyens, elle est la condition de l'utilisation optimale des ressources disponibles (...) Mais, en outre, il n'y a pas de développement sans option : c'est là la vérité décisive que la planification impose (...) Or l'option fondamentale, celle qui commande l'organisation des moyens, dépend nécessairement des fins que la collectivité ou ceux qui décident en son nom se sont données. Et ceci marque les limites de l'économie. L'économie peut dresser une description typologique des fins, mais elle ne peut fournir une théorie des fins. Cette théorie est du ressort de l'éthique. Les choix économiques qu'impose la planification procèdent toujours d'une option plus fondamentale, que la théorie économique ne peut à elle seule expliquer ni même analyser. Le grand mérite de la planification est de rendre manifeste l'élément de liberté, c'est-à-dire l'élément éthique, qui préside au développement (...) Enfin la troisième justification de la planification, c'est qu'elle projette dans le temps l'intégration des fins et des moyens. Ce qui montre encore une fois, qu'elle est une démarche éthique bien plus que technique. »

4. Principes de la planification

11. Pour être efficace et répondre aux besoins de l'aménagement et du développement intégrés, la planification doit être fondée sur un certain nombre de *principes* qui en garantiront la bonne orientation. Ces principes, au nombre de sept (voir fig. 13 - 2), tendent à garantir une orientation de la planification qui puisse aboutir à l'utilisation rationnelle des ressources disponibles, en vue de répondre aux besoins et aux aspirations de la collectivité concernée et de chercher à réaliser les objectifs du développement. Elle doit contribuer à améliorer la qualité de l'environnement et la qualité de la vie.

12. Ces principes sont les suivants :

- 1er principe : participation de la population ;
- 2e principe : approche interdisciplinaire, globale et intégrée (approche systémique) ;
- 3e principe : perspective à court, moyen et long terme ;
- 4e principe : planification scientifique ;
- 5e principe : diversité, spécificité, niveaux d'intervention ;
- 6e principe : souplesse, adaptation, rétroaction et évaluation ;
- 7e principe : cohérence.

4.1 Premier principe de la planification

Participation consciente, active et volontaire de la population

13. Dans une approche éthique du développement, l'homme est au centre de celui-ci : il en est à la fois le concepteur, l'agent et le bénéficiaire. Il apparaît donc tout à fait nécessaire d'associer la population à toutes les étapes du processus de la planification : définition des objectifs ; établissement des moyens ; mise en œuvre du projet ; évaluation.

* *Conditions d'une participation effective*

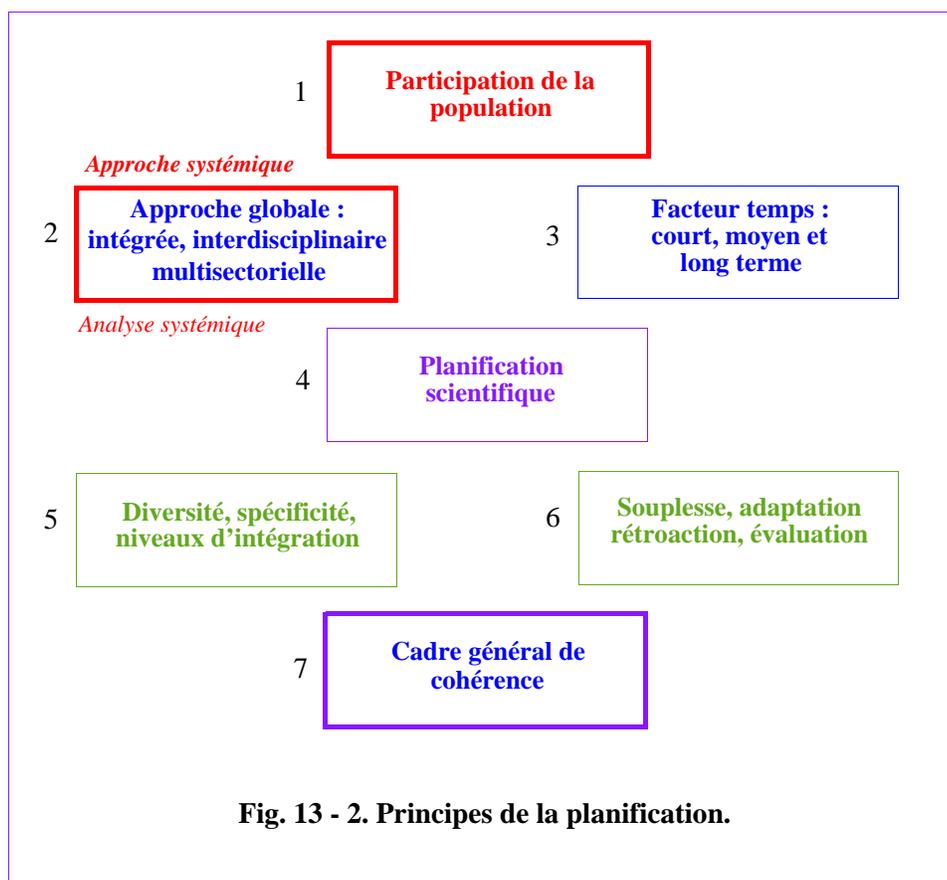
14. Pour que la participation de la population soit effective, il faut qu'un certain nombre de conditions soient satisfaites ; nous les résumons ci-dessous :

1° Sur le plan de l'*information*, il faut :

- disposer d'information pertinente ;
- mettre l'information à la disposition du public ;
- s'assurer que la population comprenne bien l'information reçue.

Ceci implique des mesures d'appui à la planification, dans les domaines de l'éducation, de la formation, de l'information, de la communication, de l'animation et de la vulgarisation.

2° La décentralisation du pouvoir et sa démocratisation sont nécessaires.



La population doit avoir son mot à dire dans le choix même du type de développement. Ceci est nécessaire pour qu'il y ait compatibilité [cohérence] entre le type de développement, les aspirations et les traditions culturelles de la population. L'État ne peut imposer une orientation donnée au développement ; une telle orientation doit résulter d'un consensus social. Ceci montre bien que la planification, considérée ici, n'a rien à voir avec un processus autoritaire.

Pour être efficace, il faut aussi que la décentralisation s'accompagne d'une réelle délégation de pouvoir, et que des moyens soient mis à la disposition des structures décentralisées.

15. Il n'y a pas de planification digne de ce nom sans participation consciente, active et volontaire de la population concernée. La mise en œuvre de ce principe impose la décentralisation du pouvoir et sa démocratisation (10). Nous avons vu *supra* que la décentralisation était une condition du développement rural intégré.

Dans ce même esprit, il faut s'assurer qu'il y ait compatibilité entre le type de développement arrêté et les traditions culturelles de la population (11), aussi bien que cohérence avec les autres exigences mésologiques.

(10) Narayan, Communication au 1er Colloque international sur l'Environnement. CNB/MAB, UNESCO, FUL, Arlon (Belgique), 1979.

(11) Perera, *op. cit.*, CNB/MAB, UNESCO, FUL, Arlon (Belgique), 1979.

4.2 Deuxième principe de la planification

Approche interdisciplinaire, multisectorielle, globale et intégrée, fondée sur l'analyse systémique

16. Le réel est *complexe* : il doit être appréhendé dans sa complexité, et donc dans sa globalité. Le réel est diversifié : aucun problème d'aménagement n'est jamais semblable, ni dans l'espace ni dans le temps. Omettre certains aspects d'une situation, laisser de côté certains secteurs, négliger certaines dimensions d'un problème revient à fausser les conclusions et à rendre aléatoire toute recherche de solution. La mise en œuvre de la planification implique une approche interdisciplinaire et le recours à l'*analyse systémique*.

17. « *Approche intégrée* » signifie que le processus de la planification doit prendre en compte *tous les secteurs* qui se rapportent à la vie de l'individu et des groupes sociaux ainsi que les *interactions et interrelations* entre eux.

Citons les secteurs suivants : production agricole [agriculture ; élevage ; foresterie ; agroforesterie ; pisciculture ; parcs ; récréation ; etc.] ; production industrielle ; aménagement intégré du territoire et infrastructures [transport ; télécommunications ; équipements collectifs] ; sources d'énergie ; réseaux de santé et d'éducation ; habitat et logement ; assainissement du milieu ; etc.

À titre d'exemple, nous donnons à la fig. 13 - 3, une illustration de l'approche intégrée, telle qu'elle peut être appliquée en agroforesterie.

18. Les responsables doivent prendre leurs décisions après avoir pris en compte l'ensemble des ressources et des potentialités du secteur d'intervention considéré (voir plus loin, l'étape des inventaires intégrés).

- Au cours de la décennie 1970-1980, et en particulier depuis 1971, avec le Programme MAB de l'UNESCO, la recherche méthodologique s'est efforcée de dépasser les frontières des différentes disciplines, séparées depuis la deuxième moitié du XIII^e siècle, époque à laquelle remonte la création des facultés universitaires. Cette approche interdisciplinaire et intégrée coïncide et correspond avec l'émergence, vers 1970, du concept d'*environnement*.

- Comme, nous l'avons examiné ailleurs (12), le concept d'*environnement* doit être sous-tendu par une approche systémique.

- Quant à la prise de décision, elle doit être l'aboutissement d'une démarche interdisciplinaire et multisectorielle, caractérisée par la participation de tous les acteurs impliqués.

Commentaires

19. Considérant les interrelations qui existent entre les ressources naturelles, le territoire et les diverses activités humaines, il est indispensable de recourir à une planification globale et intégrée.

- L'expérience a montré que les enquêtes analytiques, très complètes, conduisaient souvent à une inflation du sectoriel. Cette tendance est accentuée par la facilité que représente une étude sectorielle par opposition à la difficulté d'un travail de synthèse. Mais si l'on veut aboutir à un plan valable, on ne peut se contenter d'en étudier un aspect isolément.

- Pour en arriver à une mise en valeur rationnelle du territoire et de ses ressources, les responsables sont tenus de prendre leurs décisions sur la base d'un examen portant sur l'ensemble des éléments et des potentialités offertes par le milieu. Pour Condé *et al.* (13), « *l'idée de base de l'approche intégrée est que tous les secteurs impliqués dans le processus du développement peuvent et doivent contribuer efficacement à la lutte pour le progrès* ».

(12) Cf. Fascicule 6, Évolution et analyse du concept d'environnement.

(13) J. Condé *et al.*, 1979 (doc. polycopié), extrait, p. 16.

4.3 Troisième principe de la planification Perspective à court, moyen et long terme [facteur temps ; axe temporel]

20. L'idée de pérennité, de rendement soutenu, d'utilisation durable des ressources (14), conduit à voir dans la planification un processus à *long terme*. La planification engage l'avenir. Elle doit tenir compte non seulement des intérêts de la collectivité présente, mais encore de ceux des générations à venir. Il faut donc faire intervenir le facteur *temps* (vitesse).

21. Le réel est *changeant* : l'élaboration de prévisions et les études de prospective sont indispensables pour ne pas se laisser surprendre par les changements constants qui surviennent dans la société (et qui peuvent être cause de stress chez les personnes, de malaises au niveau des collectivités et d'erreurs dans les processus décisionnels). Il y a cependant lieu d'être critique devant les études prévisionnelles.

- Les changements sont à ce point fréquents — certains auteurs (Armand et Drancourt ; Kahn) mentionnent l'« institutionnalisation » du changement — que l'on doit se préoccuper des problèmes posés par les difficultés de l'adaptation aux changements. Cet aspect doit être pris en compte dans la stratégie de l'éducation ; l'adaptation aux changements est une des finalités de l'éducation mésologique. Le manque d'adaptation et l'inertie aux changements peuvent constituer un obstacle (blocage) au développement.

22. Puisqu'elle doit, entre autres, assurer la pérennité des potentialités de l'environnement [milieux humains et naturels], la planification doit être envisagée dans une *perspective à long terme*. Ceci est d'autant plus nécessaire que l'on reconnaît la nécessité de promouvoir un développement durable (Rapport Brundtland, 1987) (15).

- L'absence d'une prise de conscience de cette nécessité ne pourrait conduire qu'à une accélération des dégradations et à une augmentation de l'astreinte écologique, entraînant la dégradation thermodynamique de la biosphère. Il faut observer la difficulté qu'il y a à faire place à une réflexion orientée à long terme, quand se présentent des échéances rapprochées, de nature politique par exemple, ou des problèmes de survie immédiate.

4.4 Quatrième principe de la planification : planification scientifique [des faits et non des impressions]

23. Pour être une opération objective, la planification doit avoir une *base scientifique et interdisciplinaire*. Les problèmes de développement comportent de nombreuses composantes interagissantes. Il importe, lit-on dans la *Déclaration de Bellagio*, que ces problèmes de complexité et d'interdépendance soient abordés au plus tôt sous l'angle scientifique.

24. La planification doit se fonder sur une connaissance systématique et approfondie de l'ensemble des processus qui interviennent dans le développement :

1° Les processus *écologiques* qui contrôlent la qualité de l'environnement naturel et qui sont à la base de la mise en valeur des ressources naturelles.

Il y a lieu :

- de se conformer aux lois écologiques, aux lois de la biocénologie fondamentale, aux lois de la conservation biologique des sols tropicaux ;
- de prendre en compte : les interactions dynamiques entre l'homme et son environnement biophysique ; les concepts de rendement soutenu et d'utilisation durable des ressources et des systèmes de

(14) Cf. La Stratégie mondiale de la Conservation. UICN, PNUE, WWF, mars 1980. - Le Rapport Brundtland, 1987.

(15) Se référer au fascicule 11 : *Implications du concept de développement durable. Approche thermodynamique.*

production [ajustement de l'exploitation aux possibilités du milieu biophysique] ; la gestion rationnelle des ressources naturelles ; le maintien des équilibres écologiques ; la protection de la biodiversité ;

- de s'assurer que le développement poursuivi ne conduira pas à une exploitation abusive des ressources ni à la destruction des équilibres écologiques fondamentaux. Les processus écologiques règlent l'équilibre qui existe entre l'homme et la biosphère. Y porter atteinte a pour effet de nuire au bien-être des populations et de réduire les options pour le futur.

2° Les processus *économiques* qui commandent le développement économique et industriel (implantations industrielles ; problèmes de transport et de communication ; etc.).

3° Les processus *sociaux* — y compris les dimensions culturelles — et *institutionnels* qui régissent le développement social et communautaire.

4° Les processus se rapportant à l'*organisation spatiale* (aménagement intégré du territoire ; zonage) qui sont à la base de l'affectation de l'espace (plan d'occupation des sols, p.ex.) et de l'édification des infrastructures urbaines et régionales (règles de zonage, de localisation, d'édification, etc.).

5° Les processus de nature *théorique* et *méthodologique* qui fournissent les apports techniques indispensables.

25. Il faut recueillir des données dans tous les secteurs, afin d'être en mesure de préparer valablement les schémas d'aménagement ou plans directeurs et les plans de détail. Les termes « base scientifique » ne signifient pas pour autant qu'il ne faille prendre en compte que les données quantitatives ; les informations qualitatives (p.ex., les résultats de consultation de la population) sont également importantes.

4.5 Cinquième principe de la planification **Diversité - Spécificité - Niveau d'intervention**

26. La planification doit favoriser le maximum de *diversité*, tant sur le plan biophysique (diversité écologique ; biodiversité) qu'humain (diversité culturelle ; diversité comportementale ; diversité des habitats). Elle doit laisser ouvertes le plus grand nombre d'options, d'alternatives, de possibilités de choix [ne pas fermer les possibilités d'évolution]. Elle doit stimuler les *innovations* et encourager l'*imagination créatrice*.

27. Compte tenu de la diversité des situations, des problèmes, des objectifs, des acteurs, des niveaux décisionnels, des contextes, aucune solution ne peut s'appliquer dans tous les cas (16).

Il faut trouver, inventer (importance de la recherche-développement-démonstration [R-D-D] et de l'innovation) des solutions spécifiques, appropriées, multiformes, mais cohérentes entre elles et avec les objectifs fixés. Le processus de la planification est une approche, un instrument méthodologique, destiné à trouver des solutions aux problèmes d'aménagement, de développement et de gestion intégrés des ressources.

La saisie des problèmes varie également en fonction de l'échelle à laquelle on se place : niveau local, régional, national, international ou planétaire ; c'est l'axe spatial.

28. La diversité s'impose encore du fait que les objectifs poursuivis sont le plus souvent multisectoriels. Sur le plan écologique, comme sur le plan humain, la diversité contribue, tant à la richesse des biocénoses qu'à celle des comportements. La troisième loi biocénotique de Franz (1954) montre les relations qu'il y a entre la diversité des milieux (écosystèmes, environnement) et leur stabilité.

(16) Shimazu, Communication au 1er Colloque international sur l'Environnement. CNB/MAB, Unesco, FUL. Arlon (Belgique), 1979. - Adeniyi, Comm. au 1er Coll. intern. sur l'Environnement. CNB/MAB, Unesco, FUL, Arlon (Belgique), 1979.

29. L'évolution technologique exponentielle que l'on connaît a une tendance marquée à accroître la monotonie (p.ex., des habitats, des goûts, des comportements) et à réduire la part de l'esthétique qui est cependant une dimension essentielle de la qualité de la vie. Le concept de diversité trouve des champs d'application tant sur le plan biocénotique (biodiversité) qu'humain (diversité culturelle). Il convient, en conséquence, de veiller à maintenir la plus grande variété de milieux (paysages ; paysages anthropisés), tant naturels que modifiés. Le concept de diversité renforce aussi la nécessité de respecter la spécificité des situations.

30. Sur le plan écologique, les zones de transition — interfaces, écotones — entre les différentes phases de la matière [solide, liquide, gazeuse] sont des endroits de grand intérêt et de haute productivité :

- interface sol / eau : vases ;
- interface sol / air : pédofaune et microflore des horizons supérieurs du sol ;
- interface air / eau : zone pélagique des plans d'eau ;
- interface air / eau / sol : zones marécageuses.

Les interfaces se caractérisent par un degré élevé d'organisation biologique ; ce sont des milieux de basse entropie.

4.6 Sixième principe de la planification **Souplesse - Adaptation - Rétroaction - Évaluation**

31. La planification doit déboucher sur un *plan souple*, qui doit pouvoir être adapté aux changements qui surviennent dans la société et aux modifications qui se produisent dans l'environnement biophysique. C'est une erreur de croire que la planification débouche sur des directives rigides. Elle doit, au contraire, tenir compte de l'évolution du contexte et des circonstances afin de s'adapter aux nouvelles exigences.

32. Pour être effective, cette adaptation exige une *évaluation* constante des résultats, obtenus à la suite de l'exécution du plan, ainsi que la mise en place de *mécanismes de rétroaction* dont le but est d'ajuster le plan aux nécessités de l'heure. Dans le contexte des problèmes mésologiques, il convient également de disposer de mécanismes permettant de prévenir les atteintes à l'environnement et d'éviter que des situations nuisibles ne se produisent à nouveau.

33. La planification est *processus continu, itératif* : elle n'est jamais achevée. Une fois terminé un cycle de planification — un projet —, il y a place pour le démarrage d'un nouveau cycle.

4.7 Septième principe de la planification **Cadre général de cohérence**

34. Il ne suffit pas que le plan suivi comprenne un ensemble de phases et d'étapes conduisant à une stratégie, fractionnée en projets, programmes et opérations synchronisés. Encore faut-il, pour le succès du plan, que l'ensemble constitue un *cadre général de cohérence*.

- Sur le plan de la technologie par exemple, l'outil, la machine, l'instrument doivent constituer, avec le contexte humain dans lequel ils s'inscrivent, et en regard des actions qu'ils sont censés faciliter et des impacts qui peuvent en résulter, un cadre général de cohérence.

- Il ne suffit pas de réduire la fatigue des femmes et des hommes à l'aide de prolongements techniques quelconques ; encore faut-il veiller à la cohérence de l'introduction ou de l'innovation technologique au plan socio-économique, culturel et écologique. Il convient pour cela de partir des problèmes, et non des dispositifs techniques.

35. Le succès général de la planification implique :
- la cohérence des objectifs à tous les niveaux de la pyramide décisionnelle ;
 - la cohérence en ce qui concerne la finalité du développement ;
 - la cohérence quant à la vision que l'on a de l'homme et de sa place dans le développement ;
 - la cohérence en ce qui regarde les concepts de développement et d'environnement ;
 - la cohérence en ce qui concerne les besoins essentiels à satisfaire ;
 - la cohérence dans le choix des méthodes et des stratégies.

36. Cette recherche de cohérence implique la mise en œuvre d'une approche intégrée. Un plan, ce n'est donc pas un empilement de données sectorielles, mais bien la convergence de l'ensemble des données vers les finalités que l'on se fixe, les objectifs que l'on cherche à atteindre. C'est pourquoi l'on insiste, en systémique, sur la nécessité de déterminer les objectifs du plan, de l'opération, avec grande précision.

5. Conditions nécessaires à la réalisation de la planification

37. Un certain nombre de conditions sont nécessaires pour mener à bien la planification d'un projet d'aménagement et de développement intégrés.

Structures et coordination

38. L'existence de structures efficaces : structure de décision ; structure responsable du projet [planification; inventaire ; éventuellement recherche] ; structure responsable de l'exécution des travaux ; structure de participation.

Il faut une *coordination* entre ces structures (planification ; inventaires ; recherches ; exécution ; décision ; participation). Une coordination est aussi nécessaire entre les différents secteurs et organisations qui interviennent dans le projet.

Contexte favorable

39. Interviennent ici : la participation de la population ; l'existence d'un niveau de conscience élevé chez les dirigeants (sens des responsabilités et des valeurs ; intégrité ; professionnalisme) ; l'existence d'une base conceptuelle valable et de connaissances adéquates (compétence) ; une volonté politique, orientée vers l'action.

Approche systémique

40. Il faut tenir compte, dans tout projet, appréhendé comme un système :

1° de ses composantes, au nombre de huit (cf. Fig. 12 - 8) : 1. objectifs ; 2. limites ; 3. ressources ; 4. contraintes et délais ; 5. environnement du système ; 6. flux d'information ; 7. centres de décision ; 8. évaluation (17);

2° de ses dimensions, au nombre de trois :

- une dimension *politique* : détermination du problème ; fixation des objectifs ; décision quant aux alternatives de développement ;
- une dimension *stratégique* : établissement des schémas et des plans d'aménagement (projet, programme, opération ; dimension spatiale (*territoire*) ; étapes d'aménagement (calendrier ; chronogramme; dimension temporelle (*temps*) ;
- une dimension *logistique* : moyens dont on dispose pour réaliser les plans.

(17) Se référer au fascicule 12 : *Analyse systémique appliquée* ; voir fig. 12 - 8 : approche systémique dans la recherche de solutions.

6. Phases et étapes du processus de la planification

6.1 Objectif

41. Ayant déterminé un type de stratégie — la stratégie systémique — et identifié un problème, il convient de réaliser un *projet* en vue d'apporter à ce problème une solution adéquate, ce qui suppose la préparation d'un plan.

42. Le *plan* doit être :

1° scientifiquement valable (cf. 4e principe de la planification) ; il est bon de s'interroger sur l'évolution de l'entropie du système, à la suite de la réalisation du plan envisagé ; il convient, à cet égard, de chercher à accroître les ressources de basse entropie et à freiner l'augmentation de l'entropie. Cet objectif revient notamment à réduire l'astreinte écologique ; des études d'évaluation d'impacts sont ici nécessaires ;
2° physiquement et techniquement réalisable ; des essais en vraie grandeur peuvent être nécessaires ;
3° économiquement efficace : nécessité d'études de faisabilité ;
4° culturellement acceptable (cf 1er principe de la planification, la participation). Le projet est-il praticable et vulgarisable ?

6.2 Phases et étapes

43. Le processus de la planification tel que décrit ici comprend cinq phases et onze étapes. Il est illustré par la figure 13 - 4.

Phase I : Phase de pré-planification ; c'est l'examen de la situation au niveau national.

Phase II : Phase d'identification ; elle comprend deux étapes :

- Étape 1 : Identification du problème et fixation des objectifs généraux du projet de développement.
- Étape 2 : Mise en place d'une structure responsable du projet.

Phase III : Phase de planification-action, avec sept étapes :

- Étape 3 : Inventaires intégrés.
- Étape 4 : Analyse des données d'inventaire.
- Étape 5 : Élaboration des scénarios.
- Étape 6 : Étude de factibilité (ou faisabilité) et d'évaluation d'impacts.
- Étape 7 : Prise de décision.
- Étape 8 : Élaboration des plans de détail.
- Étape 9 : Aménagement proprement dit : exécution des plans.

Phase IV : Phase de post-planification, avec deux étapes :

- Étape 10 : Contrôle de l'exécution du plan.
- Étape 11 : Gestion à long terme et évaluation des résultats obtenus.

Phase V : Démarrage d'un nouveau cycle de planification.

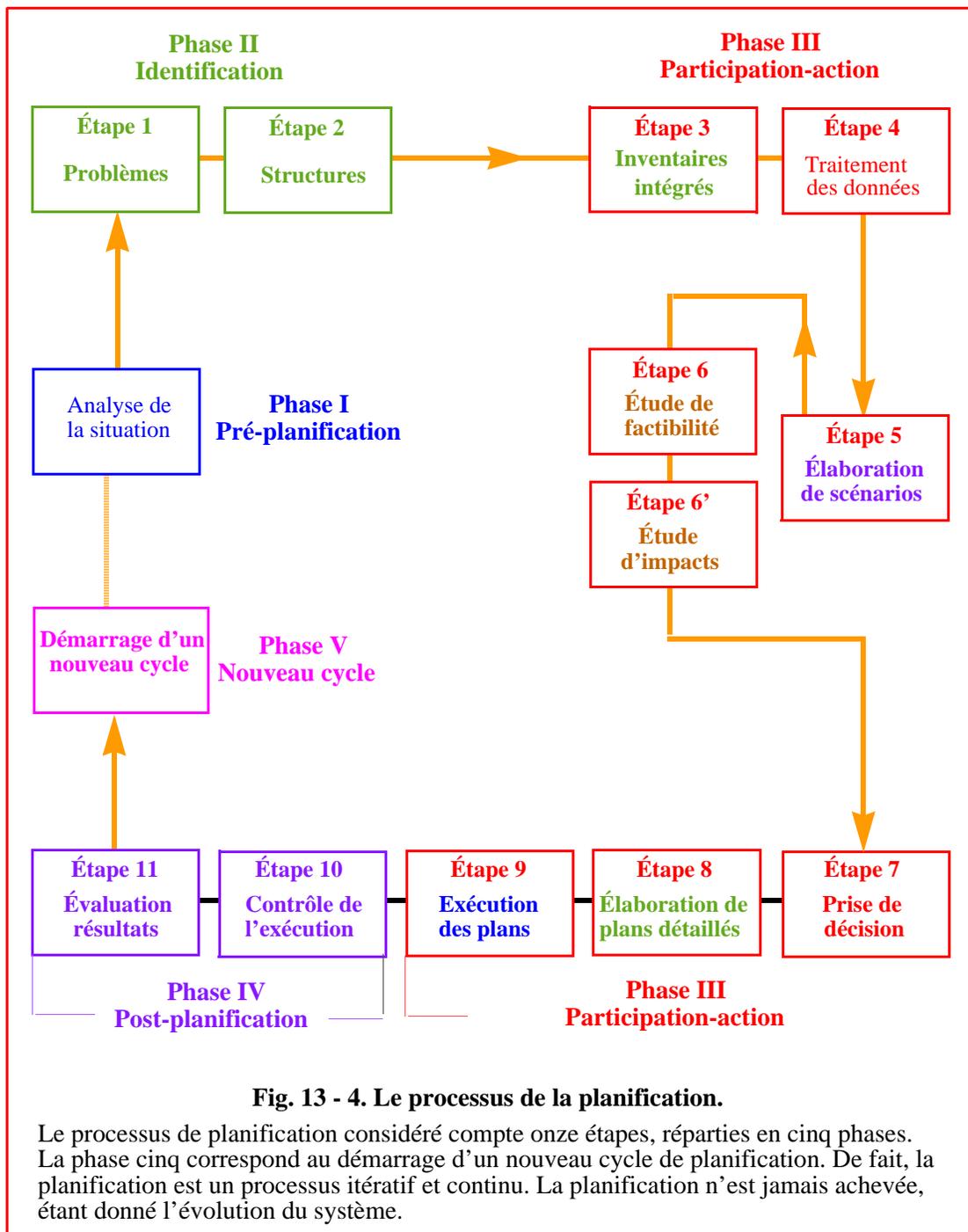


Fig. 13 - 4. Le processus de la planification.

Le processus de planification considéré compte onze étapes, réparties en cinq phases. La phase cinq correspond au démarrage d'un nouveau cycle de planification. De fait, la planification est un processus itératif et continu. La planification n'est jamais achevée, étant donné l'évolution du système.

6.2.1 Phase I : Pré-planification

1. Examen de la situation au niveau national

44. La planification doit s'appuyer sur une connaissance des réalités nationales, aux plans : historique ; biophysique ; économique ; social ; culturel ; politique. Il y a lieu de tenir compte du contexte politique dans lequel s'insère le projet. Quels sont les grands objectifs de développement que s'est fixé l'État ?

2. Examen de la planification nationale

45. Analyse de la situation en ce qui concerne la planification :

- existe-t-il une planification nationale ?
- quelle conception de la planification ont les responsables politiques ?
- quelles sont les structures chargées de la planification ? Description de ces structures et des mécanismes de coordination.

Il faut ensuite accumuler de l'information sur les politiques de planification et les objectifs des différents plans.

6.2.2 Phase II : Identification

46. La phase d'identification comporte deux étapes :

- l'étape 1 : identification du problème ; définition des objectifs généraux du projet de développement ;
- l'étape 2 : mise en place d'une structure responsable du projet.

6.2.2.1 Étape 1 : Identification du problème et fixation des objectifs généraux du projet

47. Le point de départ du projet est un *problème* qui se pose dans le milieu et qui réclame une *solution*. Pour aboutir à celle-ci, il convient d'organiser les moyens dont on dispose, suivant une stratégie appropriée. En fait, le projet constitue le moyen que l'on a retenu pour résoudre le problème. Après avoir identifié le problème, il faut définir les objectifs généraux du projet. Dès cette étape, la délimitation provisoire de la *zone du projet* doit être établie. La délimitation finale — qui sera effectuée plus tard — tiendra compte des données de l'étape des inventaires intégrés (voir étape 3).

Il convient de tenir compte de l'« *environnement du projet* » ; ceci signifie que la problématique, à l'échelle locale (*i.e.*, celle qui prévaut dans la zone du projet), doit être cohérente avec la problématique à l'échelle régionale, nationale, voire internationale.

6.2.2.2 Étape 2 : Mise en place d'une structure responsable du projet

48. Le type de structure à mettre en place est fonction de la nature du projet. Il convient de déterminer le cadre temporel (durée) et la responsabilité spatiale de la structure. Il faut en fixer les pouvoirs, la compétence et les responsabilités. Cette structure est responsable de tous les aspects du projet ainsi que de toutes les étapes par lesquelles il passera.

- En ce qui concerne la composition de la structure, il est nécessaire de veiller à la *participation de la population* en son sein (conformément au premier principe de la planification). Il faut aussi s'assurer que les conditions de cette participation soient réunies.
- La structure doit être interdisciplinaire (cf. deuxième principe de la planification : approche

interdisciplinaire, multisectorielle, globale et intégrée, c'est-à-dire *systémique*).

- Le financement de la structure et du projet doit également être fixé.

6.2.3 Phase III : Planification-action

49. La phase de planification-action comporte sept étapes :

- étape 3, inventaires intégrés ;
- étape 4, analyse des données d'inventaire ;
- étape 5, élaboration des scénarios ;
- étape 6, études de factibilité et d'évaluation d'impacts ;
- étape 7, prise de décision ;
- étape 8, élaboration des plans de détail ;
- étape 9, aménagement : exécution du plan.

6.2.3.1 Étape 3 : Inventaires intégrés

50. Inventaires « *intégrés* » signifie qu'il convient de tenir compte :

- 1° non seulement des différents paramètres, mais encore des interactions existant entre eux ; on ne peut se contenter d'un « empilement » de données disparates ;
- 2° de l'évolution des paramètres [surveillance continue]. Exemples : aléas climatiques ; risques de calamités naturelles.

But

51. Le but de cette étape est d'analyser la situation qui prévaut dans la *zone du projet*, ce qui revient à dresser l'état de l'environnement et du développement dans le secteur d'intervention.

Objectif

52. L'objectif de cette étape est de recueillir les données et les informations qui sont nécessaires à l'élaboration des divers scénarios de développement. Cette étape assure une base objective aux décisions (cf. quatrième principe de la planification, la planification scientifique).

53. Cette étape vise aussi à préciser l'ensemble des moyens [ressources naturelles ; appareil de production (force, biens et facteurs de production)] dont on dispose pour réaliser les objectifs du projet. La planification vise notamment l'intégration des fins et des moyens : de quels moyens dispose-t-on pour réaliser les objectifs et les buts du projet ? Il est bon de rappeler que les moyens doivent être subordonnés aux fins que l'on poursuit. Autrement dit, il ne convient pas de faire des choses parce qu'on en a les moyens, mais il est justifié de faire ce qui est nécessaire pour résoudre tel problème, en exploitant les moyens dont on dispose. Faut-il souligner aussi que, contrairement à ce que d'aucuns pensent, la fin ne justifie pas les moyens.

54. L'obtention des données nécessaires peut impliquer l'exploitation des résultats de recherches disponibles ou le lancement de programmes de recherche complémentaires. Il faut cependant éviter que le recours à la recherche soit un alibi pour retarder la mise en œuvre d'un projet de développement.

55. Les moyens requis pour réaliser les inventaires intégrés comprennent :

- 1° l'existence d'une équipe interdisciplinaire, chargée de réunir toutes les données nécessaires à la prise de décision ;
- 2° la disponibilité de moyens techniques appropriés (cartes ; ordinateurs ; photos aériennes ; images satellitaires ; données numériques ; etc.) ;
- 3° la possibilité de faire appel à des centres de recherche pour l'obtention de données manquantes ;
- 4° la possibilité de disposer d'une unité mobile pour recueillir des données de terrain.

Données à recueillir

56. Les points suivants sont à considérer :
- 1° obtenir des informations détaillées sur le problème et sur ses causes ;
 - 2° procéder à l'inventaire des ressources :
 - existantes (mais pas nécessairement disponibles ; p.ex., l'eau de la nappe phréatique) ;
 - disponibles ;
 - potentielles (dépendantes des potentialités du milieu) ;
 - 3° analyser les modes d'occupation et d'utilisation du sol : modes d'utilisation du terroir ; activités qui se déroulent dans le milieu ; systèmes de production ; régime foncier ; organisation sociale ; moyens techniques disponibles ; type d'habitat et son organisation ; etc. ;
 - 4° analyser les contraintes, blocages et facteurs limitants afin de dégager les incertitudes.

Toutes les données doivent être considérées : physiques ; humaines et culturelles ; socio-économiques ; énergétiques ; infrastructurelles ; financières ; politiques ; etc.

L'inventaire intégré doit porter non seulement sur les données quantifiables mais encore sur les données non quantifiables, sur les informations de nature subjective, dérivant, par exemple, d'opinions émises, d'intentions, de croyances, de mythes, de tabous, etc.

Règles à suivre dans la collecte des données

57. Il y a quelques règles à ne pas perdre de vue dans la collecte de données :
- 1° exploiter d'abord la documentation existante ;
 - 2° ne recueillir que ce qui est utile et nécessaire.

Il faut économiser le temps et les moyens (l'argent) et éviter l'inflation des données sectorielles aussi bien que la pléthore de l'information.

Description du cadre général du projet

58. La description du projet comprend les domaines suivants :
- 1° *Cadre géographique et biophysique* : localisation du projet ; climat ; hydrographie ; relief ; sol ; végétation et faune ; zones écologiquement fragiles, proches du seuil d'irréversibilité ; zones remarquables ; régime foncier ; réseau urbain ; maladies ; etc.
 - Préparation d'une carte générale et de cartes thématiques.
 - 2° *Organisation économique* : agriculture ; forêts ; élevage ; faune sauvage ; pêche et pisciculture ; agroforesterie ; gisements miniers ; industries ; infrastructures ; tourisme ; parcs et aires apparentées ; zones d'exploitation polyvalente ; etc.
 - Indiquer la répartition de la population entre les principaux secteurs économiques. Localiser les principales activités économiques sur la carte générale.
 - 3° *Organisation sociale* : établissements humains ; relations ville-campagne ; habitat (environnement du logement) ; logement (description ; incidences sur les vecteurs des maladies tropicales) ; relations entre groupes sociaux ; structures communautaires ; etc.
 - 4° *Organisation politique* : structure administrative ; relations entre le pouvoir central et le pouvoir local ; institutions ; décentralisation, délégation et démocratisation du pouvoir.
 - Localiser le découpage administratif sur la carte générale.

6.2.3.2 Étape 4 : Analyse des données d'inventaire

59. L'étape 4 porte sur l'analyse des données recueillies en vue de l'élaboration de scénarios de développement et de schémas directeurs d'aménagement.

L'inventaire, global et intégré, est suivi d'une phase de traitement, d'analyse, d'évaluation, d'organisation, de formulation et de présentation de l'ensemble des données pertinentes au projet.

La préparation de bons dossiers constitue un des meilleurs moyens de s'assurer de la justesse des décisions qui seront prises au niveau politique. L'inflation des aspects sectoriels doit être évitée, et les dossiers, limités à l'essentiel ; leur contenu varie en fonction des destinataires (planificateurs, aménageurs, décideurs, public, etc.).

6.2.3.3 Étape 5 : Élaboration des scénarios

60. La phase des inventaires intégrés met à la disposition de l'équipe de planification, les données et les informations sur les problèmes et leurs causes, les ressources et les potentialités, les moyens et les contraintes, rencontrés dans la zone du projet. C'est sur la base de ces informations, que les planificateurs formuleront une série de *scénarios de développement et d'aménagement* sur lesquels se prononceront, ultérieurement, les responsables politiques.

Consultation de la population

61. Conformément au principe de la participation, il est indispensable, dans l'élaboration des scénarios de développement et d'aménagement intégrés, de consulter la population locale et ses représentants (organisations socio-professionnelles ; organisations paysannes ; groupes de citoyens ; etc.).

Dossier

62. Chaque scénario doit comprendre un dossier incluant :
- 1° les objectifs du projet de développement ;
 - 2° la description générale des aménagements proposés ;
 - 3° le rapport d'évaluation d'impacts (cf. *infra*, étape 6) ;
 - 4° l'étude de factibilité ;
 - 5° le concept général d'aménagement.

6.2.3.4 Étape 6 : Évaluation d'impacts et étude de factibilité

63. Les études d'impacts doivent faire partie intégrante du processus de la planification. La décision de réaliser un projet de développement doit tenir compte des données et des conclusions émanant d'études portant sur l'évaluation des impacts (effets secondaires) que le projet est susceptible d'entraîner. Les impacts peuvent avoir des dimensions écologiques, sanitaires, techniques, économiques, sociologiques, administratives, culturelles, etc., et il convient donc d'en confier l'étude à une *équipe interdisciplinaire*.

Une étude d'impact doit être entreprise pour chacun des scénarios de développement et d'aménagement proposés. Il convient de veiller à ce que les rapports d'impacts soient réalisés de façon aussi objective que possible ; une consultation des groupes communautaires concernés par le projet doit être réalisée.

1. Évaluation d'impacts. Contenu d'un rapport d'impact

64. Un rapport d'impact se compose des parties suivantes :
- 1° résumé : identification et évaluation des impacts du projet envisagé sur l'environnement et le développement ;
 - 2° buts et objectifs du scénario proposé ;
 - 3° description de la région et du projet, y compris l'évaluation de son coût ;

- 4° analyse des transformations susceptibles d'être induites dans l'utilisation actuelle du sol par l'aménagement projeté ;
- 5° description des impacts sur l'environnement global auxquels on peut s'attendre, à la suite de la réalisation du projet ;
- 6° résumé des consultations et des commentaires recueillis.

2. Étude de factibilité

65. Outre les données sur les impacts, l'étude de factibilité doit considérer :
- 1° une analyse comparative des ressources disponibles et des ressources nécessaires à la réalisation du projet ;
 - 2° les coûts impliqués par le projet ;
 - 3° les avantages et les désavantages de la localisation retenue, etc. ;
 - 4° les ressources humaines requises pour réaliser le projet (besoin de formation, besoin de vulgarisateurs, etc.).

6.2.3.5 Étape 7 : Prise de décision

66. La décision consiste à choisir un scénario parmi ceux qui ont été élaborés. Le choix doit porter sur le scénario qui répond le mieux aux objectifs de développement poursuivis ainsi qu'aux besoins et aux aspirations des groupes communautaires concernés. Il peut arriver que l'ensemble des scénarios soit refusé ou que des amendements soient demandés au scénario retenu.

67. Une décision ne sera rationnelle que dans la mesure où elle s'appuiera sur une *analyse correcte de la situation*, c'est-à-dire une analyse basée sur des inventaires — conduits suivant la méthode scientifique —, sur des données objectives, des faits, des résultats de recherche, et non sur des impressions, des sentiments, des approximations.

Il ne faut cependant pas perdre de vue que la décision politique peut et doit tenir compte d'autres éléments, d'ordre qualitatif, comme, p.ex., le souci du maintien de l'ordre [stabilité politique] au sein de la société ou l'attachement à des valeurs culturelles particulières.

6.2.3.6 Étape 8 : Élaboration des plans de détail

68. Cette étape consiste à élaborer les plans détaillés du scénario retenu. Il s'agit d'une étape de nature essentiellement technique. Une règle doit être suivie, ici : ne rien entreprendre si l'on ne dispose pas d'un plan.

6.2.3.7 Étape 9 : Aménagement - Exécution du plan

Principe de base

69. Afin qu'un processus d'auto-développement puisse être enclenché, il est primordial que la population prenne une part active à la réalisation du projet. L'exécution d'opérations de terrain est une occasion qu'il convient de mettre à profit pour améliorer les aptitudes de la population à réaliser des travaux qui lui soient utiles et à l'amener, ainsi, à poursuivre un développement par ses propres moyens.

But

70. Cette phase implique l'établissement d'une stratégie portant sur l'élaboration de programmes d'intervention (opérations) synchronisés (18).

Structures

71. Il faut distinguer deux types de structures : la structure d'exécution ; et la structure de participation.

1° *Structure d'exécution* : sur proposition de la structure responsable du projet de développement (cf. Étape 2), le niveau décisionnel met en place un organe d'exécution qui a pour mission d'exécuter le plan retenu.

Tout en travaillant en étroite collaboration avec les planificateurs, l'organe d'exécution identifie les objectifs particuliers des différentes opérations, arrête les stratégies d'intervention et les traduit en programmes d'actions synchronisés. Il assume la direction technique et administrative ainsi que la coordination et le contrôle des opérations de terrain.

Dans le cas d'un projet de développement rural intégré, cet organe d'exécution travaillera en étroite collaboration avec les structures de participation.

2° *Structure de participation* : il est indispensable, dans un projet de développement intégré, que les populations locales, concernées par le projet de développement, soient représentées, dans les structures de décision et d'exécution, aussi bien que dans les structures de planification.

72. Il faut donc veiller à mettre en place, dès le début du processus de planification, des organisations socio-professionnelles rurales (groupements de producteurs, par exemple) ou des associations de citoyens afin de tenir compte des aspirations et des attentes des habitants. Il faut encore que ces organisations soient en mesure de participer au projet de manière consciente et active.

6.2.4 Phase IV : Post-planification

6.2.4.1 Étape 10 : Contrôle de l'exécution du plan

But

73. Il convient de contrôler l'exécution du plan et de procéder à l'évaluation finale des aménagements réalisés. La structure responsable du projet doit s'assurer que les interventions et les travaux ont été réalisés conformément aux plans.

6.2.4.2 Étape 11 : Gestion à long terme du projet et évaluation des résultats

74. La structure responsable du projet doit continuer à assumer les fonctions de contrôle, de surveillance continue (« *monitoring* ») et d'évaluation, dans le but d'apprécier les résultats obtenus, de suivre l'influence que le projet exerce sur le développement local et de prendre toutes les mesures nécessaires en vue d'en améliorer les apports et les résultats.

75. Cette étape comprend :

- l'élaboration de critères d'évaluation qui doivent permettre de porter un jugement sur les résultats obtenus ; il s'agit de comparer les objectifs à ces résultats ;
- la mise en œuvre de programmes de recherches, destinés à la gestion à long terme du projet ;
- l'élaboration de mesures de protection de l'environnement (travaux de conservation des sols et des eaux ; évacuation judicieuse des déchets solides et des effluents, par exemple) ;
- le cas échéant, prise de mesures d'atténuation et de correction pour enrayer les dégradations prévisibles ou observées.

(18) Cf. Tome I, fascicule 15 : *Mise en œuvre du développement systémique. Application à l'aménagement intégré du territoire et au développement régional. Méthodologie et logistique.*

La gestion à long terme du projet — son suivi — est nécessaire du fait que son fonctionnement même peut entraîner des impacts négatifs qui devront faire l'objet de mesures correctrices. Celles-ci doivent être décidées par l'ensemble des intervenants y compris la population.

76. Du fait que le processus de la planification n'est jamais achevé, pas plus que ne l'est le développement, il faut se donner les moyens d'assurer la poursuite du projet et son amélioration, grâce à des mesures d'ajustement, visant son adaptation aux conditions changeantes (processus de rétroaction).

6.2.5 Phase V : Démarrage d'un nouveau cycle de planification

77. Un projet de développement peut créer des conditions favorables à la mise en œuvre d'un nouveau cycle de planification qui serait basé sur les résultats obtenus par le premier et s'enrichirait de l'expérience acquise.

Mécanisme d'appui au processus de la planification

78. Dans le cas de projets de longue durée et complexes, il peut être utile de mettre à la disposition de la structure responsable du projet, un mécanisme d'appui à la planification. Les fonctions de cette structure peuvent être les suivantes : coordination ; information ; collecte et traitement des données ; surveillance continue (« *monitoring* ») ; recherche ; éducation et formation ; conseil.

Références

- Adeniyi, Q.K., 1979. - *The planning process and the need for integrated approach in developing countries*. 1er Colloque international sur l'environnement (1er C.I.E.), Communication n° 2, FUL, Arlon, 1979.
- Ahmad, Q.K., 1979. - *Planning for development with special reference to Bangladesh*. 1er C.I.E., Communication n° 3, FUL, Arlon, 1979.
- Camhis, M.M., 1979. - *Integrated planning : problems and limitations*. 1er C.I.E., Communication n° 18, FUL, Arlon, 1979.
- Cocks, K.D., 1979. - *A Policy-oriented Methodology for regional land use planning*. 1er C.I.E., Communication n° 22, FUL, Arlon, 1979.
- Conde, J., Paraiso, M.J., Ayassou, U.K., 1978. - *Approche intégrée au développement rural, à la santé et à la population*. Paris, Centre de développement de l'OCDE, 223 p.
- Dengo, M.B., 1979. - *A strategy for effective environmental management in Costa Rica*. 1er C.I.E., Communication n° 30, FUL, Arlon, 1979.
- Franz, H., 1953. - *Dauer und Wandel der Lebensgemeinschaften*, Schr. Ver. Verbr. Naturw. Kenntn. Wien, Ber. 93. Vereinsjahr, p. 27-45.
- Guimbala Diakite, 1978. - *Développement à la carte*. Les Nouvelles Éditions Africaines, Dakar, Abidjan, Lomé, 77 p.
- Henschman, M.W., 1981. - Établir la communication. *De Toute Urgence*, vol. XII, 1, p. 63-67.
- Holdgate, M.W., 1981. - *The information needs for decision making processes*. UNESCO (MAB), UNESCO/ICSU Conference-Exhibit, Paris, 22-29 September 1981. MAB/NF. 81/6/1.
- Hughes, J.T., 1979. - *Choosing alternative strategies for integrated development in a peripheral region of Europe : The highlands and islands of Scotland*. 1er C.I.E., Comm. n° 52, FUL..
- Kaul, V., 1979. - *Ecological Perspective and Development in Kashmir*. 1er C.I.E., Communication n° 61, FUL, Arlon, 1979.
- Kuyken, F.E., 1967. - Confrontation D : *Conservation et aménagement du territoire*. Conseil de la Coopération culturelle. Conseil de l'Europe, Strasbourg, pp. 23-35.
- Maheu, R., 1966. - *La civilisation de l'universel*. Inventaire de l'avenir. Laffont-Gonthier.
- Maldague, M., 1967. - *Aménagement forestier polyvalent et conservation de la nature*. Comptes rendus

du XIV^e Congrès de l'IUFRO, Munich, VII, pp. 72-84.

- Maldague, M., 1974. - Politique de conservation des biens culturels et naturels dans le contexte de l'aménagement du territoire. *De Toute Urgence*, vol. V, n° 2, pp. 15-44.
- Maldague, M., 1979. - *Principes d'action pour une stratégie de développement visant la gestion rationnelle des ressources naturelles renouvelables*. 1er C.I.E., Comm. n° 76, FUL, Arlon.
- Maldague, M., 1981. - *Problématique de la crise de l'environnement*. Note 9 : Contraintes et blocages. Macro-blocages. Québec, Université Laval, Programme en ATDR.
- Maldague, M., 1985. - *Notions de développement rural intégré*. Publication Unesco/FAPIS-CIEM, n° 5, 212 p. Québec, Université Laval, Québec, 1985.
- Maldague, M., S. Mankoto et T. Rakotomavo. - 1997. - *Notions d'aménagement et de développement intégrés des forêts tropicales*. ÉRAIFT, UNESCO, PNUD, MAB, 378 p.
- Mathieu, P., 1979. - *La participation des populations comme caractéristique nécessaire d'une étude environnementale en vue du développement intégré : approche théorique*. 1er C.I.E., Communication n° 78, FUL, Arlon, 1979.
- Meister, A., 1969. - *Participation, animation et développement*. Paris, Édit. Anthropos.
- Narayan, B.K., 1979. - *Integrated development in the command area. An exercise in methodology*. 1er C.I.E., Communication n° 108, FUL, Arlon, 1979.
- Njikeutchi, M., 1980. - *Qu'est-ce que le développement rural intégré ? Cycle sur le développement rural intégré*. ACCT/CIEM, École internationale de Bordeaux.
- Perera, N.P., 1979. - *Aspect of Integrated Planning and the Utilization of resources for agricultural land use in Zambia*. 1er C.I.E., Communication n° 107, FUL, Arlon, 1979.
- Ruyer, R., 1978. - *L'art d'être toujours content*. Paris, Fayard, 265 p.
- Shimazu, Y., 1979. - *Ecological approach in integrated National and Regional Planning*. 1er C.I.E., Communication n° 126, FUL, Arlon, 1979.
- Thienemann, A., 1920. - *Die Grundlagen der Biocenotik und faunistische Prinzipien*. Festschr. f. Zschokke, IV, pp. 1-14.
- Tolentino, A.S., 1979. - *Environmental considerations in planning impact assessment in developing countries*. 1er C.I.E., Communication n° 138, FUL, Arlon, 1979.
- van den Broek, J.M.M., 1978. - *The planning and execution of integrated surveys*. International Symposium/Integrated Surveys in Resource Management, 21-28 February 1978 (D 7997).
- van den Broek, J.M.M., 1979. - *Environment management in development planning*. 1er C.I.E., Communication n° 144, FUL, Arlon, 1979.
- Vroom, M.J., 1966. - *Landscape planning as a creative complement to nature conservation*. 10th Technical Meeting, IUCN, II, 1, A.2.
- Conseil de l'Europe, 1968. - *Aménagement du territoire, problème européen*, 146 p. (D 2647). •