

14. QUELQUES REFLEXIONS SUR LES PROBLEMES  
QUE POSENT LES ETUDES POUR LA PLANIFICATION REGIONALE

par Hugues LHUILLIER (Economiste)

-:-:-:-:-

1. L'exemple Ivoirien.
2. Difficultés techniques rencontrées en Côte d'Ivoire.
3. Quelques réflexions.

1. L'exemple Ivoirien.

a. Pourquoi des études régionales ?

Il est apparu en 1962 aux responsables des études/développement en Côte d'Ivoire que les méthodes employées par eux jusqu'alors étaient insuffisantes pour promouvoir un véritable développement économique intérieur et durable.

Les travaux jusqu'à ce jour s'orientaient autour de deux axes principaux :

- études techniques et de marché pour de gros projets industriels ou agro-industriels, souvent orientés vers l'extérieur.
- études de planification sectorielles nationales pour les secteurs économiques très atomisés et projections sectorielles.

Les méthodes sectorielles et nationales n'avaient, directement ou indirectement, qu'un effet mineur sur le développement économique dans l'intérieur du pays, en particulier du milieu rural. De plus elles conduisaient à des "plans d'objectif" non en fait réalisables pratiquement. Cette insuffisance provenait :

- d'une mauvaise connaissance du milieu technique et humain (en particulier dans l'agriculture).
- d'une mauvaise connaissance de l'organisation et des mécanismes économiques fondamentaux. De plus les méthodes employées assuraient une cohé-

rence comptable qui ne respectait pas nécessairement les cohérences structurales (soit au niveau des contraintes d'espaces, soit au niveau des contraintes techniques et humaines).

La nécessité est donc apparue de restituer à l'espace en particulier sa véritable importance dans les mécanismes économiques, et pour cela d'entreprendre des études régionales, c'est-à-dire qui considéreraient la région comme un véritable organisme, une entité propre. De même les équipes chargées des études seraient pluridisciplinaires afin de saisir simultanément les différents aspects du système économique et social.

b. Les études entreprises.

La Côte d'Ivoire a donc été divisée en six régions d'environ 500 000 habitants chacune correspondant à des ensembles aussi homogènes que possible du point de vue des productions, des consommations, des réseaux d'échanges et parfois des groupes ethniques.

Sur chaque région a travaillé une équipe pluridisciplinaire qui comprenait le plus souvent un statisticien, un économiste, un agronome, un géographe et un sociologue.

Les méthodes d'étude employées relevaient de trois types :

- méthode statistique de recueil de l'information : enquêtes par sondage démographiques, d'agriculture (surface et rendements) et de budgets familiaux.

- méthodes monographiques de recueil (en particulier sociologie et géographie). Notons que le sociologue et le géographe ont travaillé sur des échantillons statistiques.

- confrontation et intégration des différents résultats en particulier dans le cadre économique comptable.

La rédaction et le plan du rapport étaient également intégrés et organisés plus en fonction d'une ligne directrice et progressive de présentations des résultats qu'en fonction du découpage entre les différentes spécialités.

On aboutissait ainsi à des propositions régionales de développement ayant encore les traits "du plan d'objectifs", mais reposant cette fois sur une connaissance très précise des conditions locales et la mise en évidence d'un certain nombre de contraintes structurelles.

Finalement le rapport se présentait en trois parties :

- rapport de synthèse court destiné aux hommes politiques et au lecteur non spécialiste.

- rapport principal plus volumineux destiné aux planificateurs et comprenant les parties analyse et propositions.

- rapports annexes spécialisés où un certain nombre de sujets particuliers étaient spécialement développés, soit pour eux-mêmes, soit pour illustrer le rapport principal.

c. Le cadre méthodologique et institutionnel.

Ces études se situaient dans un cadre constitutionnel national, car il n'existait au niveau régional (ou départemental (1)) ni pouvoir de décisions, ni centre d'étude. Ces régions étaient donc uniquement des régions d'étude.

Dans le cadre de la planification nationale, ces études constituaient le deuxième volet à l'élaboration d'un plan à moyen terme en trois parties :

1. Perspectives nationales et sectorielles décennales (non régionalisées)
2. Etudes régionales débouchant sur des propositions de développement
3. Synthèse nationale des études régionales et arbitrages. Plan à moyen terme.

Remarquons que la phase régionale qui a débuté en 1962 s'est terminée en 1967 et a donc duré cinq ans : ceci parce que le travail a été fait en deux phases décalées d'un an (3 régions par phase) et d'autre part parce que de nombreuses difficultés ont été rencontrées en particulier au niveau de l'exploitation mécanographique : l'ensemble du travail aurait pu ainsi être concentré en trois ans.

Il est bien entendu qu'un tel programme d'études régionales n'était pas à entreprendre pour chaque plan à moyen terme, mais seulement tous les deux ou trois plans (selon la rapidité d'évolution du système économique) afin d'observer les modifications structurelles intervenues (les variations de flux étaient dans l'intervalle mesurées par des dispositifs plus légers et permanents).

2. Difficultés techniques rencontrées.

Elles sont de trois natures bien différentes ; elles tiennent à :

- l'articulation entre dispositifs national et régionaux d'étude.
- l'insuffisance du cadre d'analyse.
- l'insuffisance des méthodes de projection.

---

(1) non coïncidence des régions d'étude et des départements.

a. Articulation entre dispositifs national et régionaux.

Disons d'abord que les perspectives décennales nationales contenaient trois types de prévision de valeur très inégale :

- prévisions concernant les secteurs publics, bonnes.
- prévisions concernant les gros investissements privés, globalement satisfaisantes, mais à l'expérience déséquilibrées sectoriellement.
- prévisions concernant les activités très décentralisées (en particulier agriculture et consommations) obtenues comme objectifs à priori, ou comme extrapolations du passé, ou comme solde dans les comptes économiques. Ces prévisions sont souvent satisfaisantes (compensation statistique sur un grand nombre) lorsqu'il s'agit d'extrapolations, sur de courtes périodes dans l'avenir, des observations du passé.

Quelle que soit leur nature, les perspectives n'étaient de toute façon pas régionalisées.

Si les actions publiques sont assez bien réparties sur le territoire, il n'en est pas de même des entreprises industrielles, ou de certaines productions très atomisées. Il eut été nécessaire de disposer pour les études régionales d'une ébauche de stratégie d'aménagement de l'espace définissant à priori un ou plusieurs corps d'hypothèses :

- concernant l'implantation des grosses entreprises.
- concernant les vocations probables de différentes régions (interaction des choix politiques sur les critères techniques, en particulier dans le but de réaliser une relative égalisation des revenus).

Il eut de même été nécessaire qu'il soit précisé au départ quel type et quelles mesures de politique économique étaient politiquement envisageables ou souhaitables pour réaliser des objectifs généraux inscrits dans les perspectives.

Dans de telles conditions les études régionales auraient sans doute permis plus facilement de tester les incidences, le réalisme, ou les insuffisances des perspectives décennales et éventuellement de susciter dans certains cas des objectifs de rechange.

En l'absence de stratégie nationale, les études régionales ont seulement permis de mettre en évidence les potentialités réelles de chaque région et de donner des orientations générales en matière de propositions.

De la même façon au cours d'études régionales, une confrontation régulière des échelons régionaux et nationaux eut permis pendant la progression du travail de prendre certains arbitrages techniques entre objectifs ou entre régions, arbitrages qui peuvent être faits seulement au niveau national.

Au niveau de chaque région il eut été ainsi progressivement possible de préciser mieux les objectifs de l'étude et de déboucher sur de véritables perspectives régionales ne nécessitant au niveau national que des arbitrages mineurs. Simultanément la confection du plan national à moyen terme eut été grandement facilitée et accélérée.

A chaque stade de l'étude (lancement de l'étude, orientation en cours d'étude, orientation des dépouillements, orientation de l'analyse), le travail aurait ainsi pu être plus efficace.

b. L'insuffisance de méthodes de projection.

Si les méthodes de projection employées à l'échelon national sont souvent suffisantes, à court et moyen terme pour dégrossir des prévisions en matière de flux, elles ne permettent absolument pas de définir la localisation des actions à entreprendre et a fortiori les actions d'accompagnement qui doivent leur être associés localement. C'est d'ailleurs un des objectifs de l'étude régionale.

Mais surtout, ces méthodes approximatives à l'échelon national deviennent tout à fait insuffisantes à l'échelon régional parce que :

- il n'existe pas de séries régionales.
- l'importance relative des études probables devient plus grande sur un univers plus petit surtout lorsqu'il est soumis à des actions qui modifient radicalement ces caractéristiques.

- enfin et surtout (ceci est aussi valable à l'échelon national) les transformations structurelles (dont les conséquences à long terme sont souvent non chiffrables) importent plus dans l'optique du développement que la réalisation d'objectifs physiques à moyen terme.

Les solutions adoptées ont donc toujours été un compromis entre un empirisme total (prévision séquentielle des effets) résultant d'une bonne connaissance du milieu et des méthodes moins qualitatives (projections de population, de migrations, élasticité de consommations). Mais elles ne sont pas satisfaisantes du point de vue de la maximisation des effets à long terme. Elles ont simplement permis d'éviter qu'une illusoire maximisation à moyen terme ne

cadre et ne fasse négliger les conditions d'existence d'un progrès économique ultérieur.

c. L'insuffisance du cadre d'analyse régionale.

En l'absence d'un autre outil d'analyse, et ceci malgré une bonne connaissance des différents aspects de la vie économique régionale, nous avons été amenés à transposer à l'échelon régional les méthodes nationales globales et sectorielles, avec quelques précautions et quelques simplifications. J'ai déjà critiqué au paragraphe "b" les insuffisances de telles méthodes.

Leur validité repose sur deux séries d'hypothèses non réalisées dans les faits :

- elles supposent l'économie régionale ponctuelle (concentrée en un point) (sauf l'introduction du facteur transport).

- elles supposent les effets d'entraînement (en négligeant le facteur transformation à l'appareil à production) automatiques et instantanés.

Au contraire un schéma de représentation aussi fidèle que possible du système économique régional, qui en particulier tiendrait compte :

- des contraintes imposées par l'organisation de l'espace.

- des contraintes techniques ou humaines (au niveau des agents économiques ou de groupes d'agents).

devrait permettre une prévision séquentielle des effets d'une action ou d'un ensemble d'actions. Encore faudrait-il que ce schéma permette de hiérarchiser et d'ordonner dans le temps les conséquences des actions imposées au système. De là vient l'idée d'un réseau de relations préférentielles orientées, porteuses de transformations de diverses nations, entre agents ou groupe d'agents.

Dans les études régionales ivoiriennes un tel schéma aurait été d'une grande utilité non seulement au niveau de l'analyse et de la présentation de données, mais encore au stade de recueil de l'information et de son traitement (meilleure efficacité, gain de temps, hiérarchisation et orientation des études).

De ces diverses critiques résultent quelques réflexions qui paraissent fondamentales pour toute analyse ou formulation relatives au problème que pose un véritable développement économique (qui suppose entre autre une transformation profonde des techniques, de l'organisation économique, mais aussi de l'organisation sociale). Elles intéressent au même titre l'économiste, le sociologue ou le géographe.

### 3. Quelques réflexions très générales.

Quatre ont été retenues parce qu'elles semblent particulièrement importantes :

#### a. Le maniement des données chiffrées.

Dans les prévisions effectuées, on utilise en général des "méthodes moyennes" (variation des moyennes) et "différentielles" (variations à la marge). Celles-ci sont valables, sans entrer dans le détail, lorsqu'on travaille sur des populations homogènes, ou stationnaires (au sens des démographes) c'est-à-dire qui "varient proportionnellement" sans changement de certains coefficients caractéristiques de répartition.

Les populations "en cours de développement" sont au contraire des populations hétérogènes dont certaines fractions représentent des structures moyennes anciennes et d'autres des structures moyennes futures. De plus elles ne sont pas stationnaires. Dans ces conditions, sans négliger les transformations d'ensemble (qui peuvent d'ailleurs être proportionnelles ou non), il est plus important de prévoir les déplacements de fractions de populations d'une structure ancienne à une structure nouvelle. D'où l'idée de la définition de structures-types en matière de consommation, ou de production (secteur agricole en particulier) et d'un affinement des catégories de la comptabilité économique en fonction de la taille des entreprises et des techniques de production.

#### b. L'espace économique.

L'espace économique n'est pas seulement un espace physique qui se matérialise par des coûts supplémentaires (relativement à une économie ponctuelle). Il est aussi social et administratif. Une des difficultés probablement fondamentale du développement est qu'il existe une solution de continuité entre les organisations de l'espace dites traditionnelles et qui reposent sur des groupes économiques restreints et juxtaposés (villages ou groupe de villages) et les organisations dites modernes où les nécessités techniques superposent des fractions d'espace de plus en plus vastes, tandis que certaines organisations se développent et se spécialisent (métropoles régionales, centres urbains, centres ruraux...).

Un schéma d'analyse correct doit représenter la structuration de l'espace qui existe, ou qui vient, ou qui est recherché. En nous basant sur l'exemple ivoirien, nous proposons pour l'analyse et l'action les catégories suivantes :

- Découpage de l'espace : Région (environ 500 000 habitants).
  - Zone ( " 50 " ).
  - Cellule de base ( " 3 000 " ).
- Spécialisation des milieux : - milieu urbain (à fonction régionale ou supra régionale)  
(chaque centre urbain constituant avec son environnement une zone urbaine)
  - Milieu semi urbain (centre de zones rurales).
  - Milieu semi-rural (centres d'activité non régionales en milieu rural).
  - Milieu rural.

A chaque catégorie de milieu correspondent des catégories d'agents ou de producteurs particulières répondant aux besoins techniques de ce milieu spécialisé.

Une telle représentation devrait permettre une spécialisation des actions publiques en fonction des milieux auxquelles elles s'appliquent, et en particulier une meilleure orientation de la formation en fonction des besoins réels de chaque milieu spécialisé.

c. La hiérarchisation des centres de décision :

Ils sont de quatre types :

- centre de décision public, dont les décisions ont un caractère impératif.
- ----- extérieurs.
- ----- intérieurs, situés à un niveau géographique suffisamment large et par conséquent nécessairement intégrés aux circuits économiques modernes.
- centres de décision intérieurs, dispersés et micro-économiques (qu'il s'agisse d'individus, de groupements familiaux, ou de groupes sociaux plus importants).

En matière de planification la puissance publique a un effet direct sur les trois premiers types de centres de décision (soit de manière autoritaire, soit sur la base de considérations économiques et financières). Dans la quatrième cas, la réalisation d'une révision suppose non seulement de la part du centre de décision la conviction d'un intérêt économique précis mais également la volonté d'une participation

à une organisation économique plus vaste que celle à laquelle il appartient traditionnellement, et qui peut remettre en cause également l'organisation sociale dans laquelle il vit.

La réussite d'un développement du milieu rural, en particulier, suppose donc de la part de l'agent (individu ou groupe) :

- un intérêt économique réel.
  - la perception d'une fonction économique nouvelle et durable.
  - l'adhésion à une transformation de l'organisation sociale qui soit à la fois possible et stable et compatible avec les impératifs techniques. En fonction de ces facteurs il convient donc de distinguer les individus ou les groupes sociaux afin de pouvoir apprécier réellement les chances d'une prévision.
- d. Les réseaux de liaison entre catégories :

Partant des définitions de catégories que nous avons esquissées plus haut (organisation de l'espace et fonctions économiques attachées au milieu, organisations techniques et structure de production et de consommation liées, catégories de centres de décision) il convient alors de connaître les liens économiques qui existent entre ces différentes catégories.

Ces liens peuvent d'ailleurs être de plusieurs types (flux matériels, effets d'entraînement par la variation des flux matériels, la diffusion de l'innovation, ou l'imitation). Les effets d'entraînement peuvent être eux-mêmes plus ou moins automatiques.

L'important est que ces liaisons ne sont pas quelconques. De plus elles sont orientées préférentiellement, c'est-à-dire qu'elles se produisent dans un sens mieux que dans l'autre (ceci pour les effets d'entraînement).

Il s'ensuit que du point de vue de l'efficacité de l'action exogène au système économique (action extérieure au système, publique ou privée), leur connaissance est fondamentale. Le choix du point d'application de l'action extérieure doit reposer à l'endroit qui transmettra les effets les plus favorables (sans prendre parti sur le critère de mesure de ces effets).

#### CONCLUSION.

Le type d'informations et les méthodes dont on dispose traditionnellement sont conçus pour la gestion d'ensembles économiques relativement développés. Un développement économique à base régionale suppose des méthodes de recueil de l'information, d'étude et de formulation en rapport avec le problème

posé : celles-ci ne peuvent vraisemblablement se trouver que dans la recherche d'une meilleure connaissance de l'organisation et des mécanismes intimes du système économique en voie de développement.

Dans le raisonnement il est sous-entendu, comme un fait d'expérience, que le développement économique au sens le plus général va de pair avec une organisation technique nouvelle. Cette organisation technique suppose une certaine organisation de l'espace (et la spécialisation de fractions de celui-ci) et n'est compatible qu'avec certaines organisations sociales. Il ne suppose sciemment ou inconsciemment aucune adhésion ou préférence pour un système de répartition ou un système social donnés.