

Jean-Louis LIERDEMAN

RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITE 1969

SECTION D'ECONOMIE-DEMOGRAPHIE

I - OBJECTIFS

L'orientation de mon travail en COTE D'IVOIRE se rattache étroitement à l'un des thèmes majeurs de la section: Analyse et planification régionale du développement.

Le point de départ de la réflexion se situe dans la constatation suivante : la croissance est liée à des changements incessants dans les équilibres et dans les structures, et la structure spatiale de l'économie est celle à laquelle les premières étapes du développement impriment le plus profondément leur marque et par laquelle elles pèsent le plus lourdement sur les étapes ultérieures.

Or, en COTE D'IVOIRE, le mode et le rythme de développement de chaque région résulte des effets d'un plan national élaboré sur des bases sectorielles, mais dont la concrétisation dans l'espace s'est effectuée jusqu'à présent en l'absence de tout souci de structuration optimale de cet espace.

Les disparités régionales et la polarisation de l'ensemble des réseaux d'infrastructure et des flux économique et démographiques sur une capitale en croissance rapide s'accroissent ainsi progressivement ; le processus d'agglomération joue en toute liberté dans la répartition des hommes,

des investissements publics et privés et, partant, des revenus et des aptitudes à une croissance régionale ultérieure.

Ainsi la recherche d'un taux de croissance national maximum risque-t-elle, en privilégiant la recherche d'une structure sectorielle optimale de cette croissance et en négligeant sa structure spatiale, d'aggraver les déséquilibres jusqu'au seuil auquel, en fin de compte, ils pèseront sur l'aptitude à la croissance elle-même de l'appareil économique national. En dehors donc de toutes considérations sociales ou politiques, le modèle de développement recherché doit tendre vers la combinaison d'une structure sectorielle et d'une structure spatiale optimales de ce développement et non vers un taux de croissance maximum au prix de n'importe quelle structure spatiale.

La COTE D'IVOIRE a depuis peu pris conscience des déséquilibres régionaux qu'engendre sa croissance ; et c'est à son souci d'élaborer un plan qui prenne en compte les problèmes régionaux que mon insertion au Ministère du Plan m'a amené à participer.

Les objectifs poursuivis sont de deux ordres :

1° à court terme :

- préciser les perspectives de croissance régionale à partir des objectifs définis au niveau national,
- déceler les incohérences au niveau régional entre les objectifs retenus et les moyens disponibles,
- préparer une esquisse régionalisée du plan 1971-1975.

2° à moyen terme :

- à partir d'une analyse critique des travaux de régionalisation du plan 1971-1975, proposer un schéma d'articulation entre les travaux du Ministère du Plan et des Commissions Régionales.

II - CONDITIONS D'EXECUTION DU PROGRAMME

Préciser les conditions d'exécution de ce programme nécessite un bref rappel des circonstances qui ont amené sa mise en oeuvre.

Suite au stage que le Comité Technique m'avait demandé de faire au Centre de Perfectionnement pour le Développement et la Coopération Economique et Technique, j'avais été détaché auprès du Secrétariat d'Etat aux Affaires Etrangères chargé de la Coopération. C'est dans ce cadre que j'ai été affecté en Décembre 1967 à la Direction des Etudes de Développement du Ministère du Plan en COTE D'IVOIRE ; en position de Conseiller technique, j'y avais été chargé des premiers travaux de régionalisation du Plan 1971-1975 (élaboration d'une première esquisse régionalisée des objectifs).

Après avoir réintégré l'ORSTOM à ma demande au 1er Novembre 1968, j'ai pu être réaffecté à Abidjan et me joindre à l'équipe d'économistes déjà en place. Cependant, ma précédente insertion au sein du Ministère du Plan, la nécessité d'une certaine continuité dans le travail entrepris, et surtout l'ivoirisation du poste de Directeur des Etudes m'ont conduit à garder des liens plus étroits que je ne l'aurais souhaité avec ce Ministère. Le départ de B. LE COUR GRANDMAISON dont j'ai pris le relais en ce qui concerne les liaisons entre l'équipe ORSTOM et le Ministère du Plan dans le cadre du Protocole Général d'accord a encore renforcé ce rattachement de fait.

Cette insertion permet évidemment une orientation de la recherche vers les problèmes du développement à partir de cette forme d'expérimentation irremplaçable que constitue la participation au processus de planification lui-même ; elle facilite également le contact entre l'équipe de recherche

et le Ministère. Il ne faut cependant pas masquer les difficultés qui en découlent par ailleurs : on ne peut en effet négliger le temps consacré à des tâches d'ordre administratif très indirectement productives, à celles également qui résultent d'une collaboration bénévole mais inévitable à divers groupes de travail ministériels ou inter-ministériels, et enfin aux relations publiques avec les experts des sociétés d'études et des organismes d'aide par lesquels nous sommes consultés ; il faut surtout noter la situation de dépendance par rapport à un calendrier de travail extérieur : je pense en particulier à la lente mise en place des Commissions Régionales de Développement prévues pour 1967 et créées en 1969, et à la paralysie qui en résulte quant à l'élaboration du Plan régionalisé.

Un dernier problème résulte d'une mauvaise structuration et d'une insuffisante coordination interne du Ministère du Plan où un Service Autonome d'Action Régionale sur les travaux duquel il serait indispensable que je m'appuie agit en fait d'une manière tout à fait parallèle par rapport à la Direction des Etudes à laquelle je suis rattaché ; cette inarticulation se traduit, en cette dernière phase de préparation du Plan, par un décalage important dans l'état d'avancement des travaux menés sur les deux fronts, et l'intégration des premiers aux seconds est dès à présent fortement compromise.

III - ETAT D'AVANCEMENT DES TRAVAUX

En fonction des objectifs ci-dessus définis, le travail a été conduit de la manière suivante :

- Exploitation des études régionales effectuées en 1962-1963, mais dont les dernières ne sont sorties qu'en 1967 et 1968.
- Analyse des travaux préparatoires à la première esquisse du plan effectués en 1967.

- Elaboration d'une première esquisse régionalisée des objectifs de production.

Ce document a été établi par éclatement des objectifs retenus dans la première esquisse du plan en fonction de l'ensemble des données régionales disponibles : statistiques agricoles, études régionales, localisation des entreprises industrielles. Il avait pour fonction d'explicitier la structure régionale des objectifs inhérents à la première esquisse du Plan ; il ne faisait donc que présenter une image plausible de la croissance régionale implicitement inscrite dans cette première esquisse sectorielle et en l'absence de toute politique régionale volontaire ; ce n'est qu'à notre corps défendant qu'il a été retenu ultérieurement comme l'ébauche du Plan régionalisé.

Cet éclatement des objectifs de production a en outre été effectué dans le cadre des départements existants, qui du point de vue de l'économiste ne présentent, sauf exception, aucune vocation évidente à être érigés en unités spatiales de planification.

La déconcentration des objectifs de production au niveau des départements a été effectuée :

- en volume et en valeur, produit par produit, pour l'ensemble des objectifs agricoles,
- en valeur seulement pour les autres objectifs.

Ce calcul de l'ordre de grandeur des objectifs de production départementaux cohérents avec les objectifs nationaux permettait :

- une estimation des valeurs ajoutées correspondantes
- une analyse comparative, globale et sectorielle de la croissance par département ;

- un premier repérage, à affiner, des goulots d'étranglement éventuels liés en particulier à l'insuffisance de la force de travail disponible et à l'accroissement excessif des taux d'occupation des superficies cultivables en fonction des niveaux de productivité retenus.

Selon le schéma initialement proposé, cette première esquisse régionalisée des objectifs de production devait être rapidement soumise aux Commissions Régionales de Développement afin d'être reprise et améliorée grâce aux observations et propositions qui auraient pu être formulées. Revue à partir d'une étude des moyens de réalisation, des modes d'intervention spécifiques au niveau régional, concrétisée par des projets régionaux et des programmes de zone précis, elle pouvait constituer une base d'approche du plan régionalisé à l'élaboration duquel étaient appelées à participer les Commissions Régionales de Développement.

Une étude particulière des moyens financiers nécessaires à la réalisation de ces objectifs devait être demandée à ces commissions, qui aurait permis l'élaboration d'une esquisse régionalisée des investissements et dépenses de fonctionnement liés aux objectifs régionaux.

Une première ébauche de régionalisation des investissements publics pour la période 1971-1975 que j'avais effectuée à partir d'une analyse des investissements programmés pour la période 1967-1970 (et d'une double projection : à structure et niveau constants par région d'une part, en fonction d'une hypothèse correctrice des tendances actuelles de répartition régionale visant à une réduction des disparités d'autre part) constituait la base d'un document de travail à partir duquel l'analyse des investissements nécessaires pouvait être entreprise au niveau régional en des termes réalistes dans un souci d'optimum inter-régional et non de régionalisme excessif.

Dans la logique de ce même schéma, il revenait également aux Commissions régionales de fournir les éléments d'un second éclatement (au niveau des sous-Préfectures par exemple, ou des sous-régions telles qu'elles se dégagent des premiers travaux de J.P. TROUCHAUD) ; ce travail aurait permis un affinement des analyses de cohérence et aurait pu déboucher sur des contre-propositions par zones ou sous-régions sur lesquelles appuyer l'élaboration de plans régionaux.

J'avais déjà signalé dans mon rapport annuel de Novembre 1968 que la mise en place tardive des CRD conduirait à modifier et abrégé la procédure, et donc à réduire leur participation à l'élaboration du Plan.

L'année 1969 a vu s'effectuer la mise en place progressive de ces commissions ; ce n'est cependant qu'en Février 1970 au plus tôt que l'on disposera de leurs premiers rapports et des vœux qu'elles auront exprimé.

L'apport régional à l'élaboration du plan sera donc tardif et vraisemblablement faible. L'instauration des navettes qui étaient nécessaires à une critique constructive des objectifs sectoriels à partir des données régionales n'ayant pu être assurée, c'est essentiellement du niveau central que cet éclairage peut être attendu. C'est ainsi que j'ai jugé utile d'approfondir la réflexion relative aux incohérences apparentes entre l'ampleur des programmes proposés, les améliorations prévisibles de la productivité agricole et les perspectives démographiques ; les conclusions de cet examen ont été présentées sous forme d'un document de travail interne au Ministère du Plan : "objectifs de production agricole et force de travail disponible".

Le plan sera donc régionalisé dans la mesure où certaines données d'ordre régional seront prises en considération dans la seconde esquisse, mais ne le sera pas dans la mesure

où c'est au niveau sectoriel, ou produit par produit, que cette seconde esquisse prendra forme et non à partir d'une confrontation systématique des travaux des commissions régionales et de la première esquisse.

D'incontestables progrès ont été réalisés dans le domaine de l'information, et les travaux entrepris par la Sous-Direction de l'Aménagement du Territoire vont fournir un certain nombre d'indicateurs régionaux dont l'utilité sera grande pour la répartition des objectifs et des moyens définis sectoriellement dans le cadre du plan national. Mais la régionalisation du plan 1971-1975 ne pourra être plus, dans le meilleur des cas, qu'un éclatement des objectifs et des enveloppes financières définis par secteur au niveau national.

IV - PERSPECTIVES

Sans renoncer pour autant aux objectifs de recherche précédemment définis, nous pensons qu'il est dès à présent souhaitable de déplacer l'horizon de référence : l'élaboration d'un schéma de travail rigoureux et l'instauration de multiples navettes que nécessite l'articulation d'une planification sectorielle et d'une planification régionale doit être l'objectif primordial dans le cadre de la préparation du plan suivant et c'est à ce terme seulement que la réflexion méthodologique peut désormais trouver son objet expérimental.

Dans l'état actuel des choses, ni le cadre analytique, ni les bases techniques, ni l'organisation administrative ne permettent d'envisager à court terme l'élaboration d'une régionalisation véritable.

Nous pensons d'autre part que, compte-tenu de l'impact considérable des grands projets et des mouvements démographiques spontanés et incontrôlés, il est nécessaire de

faire progresser prioritairement la réflexion à long terme sur les problèmes d'aménagement du territoire auxquels les objectifs de la planification régionale seront de plus en plus étroitement liés.

Les deux grands projets de développement régional, l'un sous l'impulsion du District Autonome de San Pedro et bientôt de l'ARSO (Autorité de la Région du Sud-Ouest), l'autre sous l'enprise de l'AVB (Autorité de la Vallée du Bandana), s'éloignent d'ailleurs de plus en plus de l'orbite du Ministère du Plan et risquent de remettre en question la possibilité d'une planification régionale cohérente.

V - ACTIVITES DIVERSES

A) Dans le cadre de l'ORSTOM

J'ai participé avec J. CHEVASSU et J. MICHOTTE, à la dernière phase de rédaction du rapport de synthèse sur les problèmes d'analyse régionale (zones rurales et centres secondaires), plus particulièrement en ce qui concerne la définition des concepts et leur articulation ; avec J. CHEVASSU également à l'élaboration des schémas synthétiques de structure et de fonctionnement de ces centres et de ces zones, et à la détermination des ratios significatifs qui pouvaient en être dégagés.

J'ai établi et remis en Août au Ministère du Plan, un bilan bibliographique thématique des travaux effectués ou entrepris par l'ORSTOM dans le cadre du Protocole Général d'Accord, et j'ai présenté dernièrement un rapport de synthèse faisant le point à l'intention de la Commission ad-hoc des résultats de ces travaux et de leurs perspectives.

J'ai enfin défini avec J. CHEVASSU la participation des économistes au programme de recherche pluridisciplinaire dans la région de San Pedro.

B) Au sein du Ministère du Plan

J'ai établi pour le S.A.R. un ensemble d'estimations des revenus réels et monétaires des ruraux au niveau des sous-régions homogènes telles qu'elles ont été provisoirement définies par J.P. TROUCHAUD dans un "Essai de découpage régional" que lui a demandé le Ministère du Plan.

J'ai également établi pour le S.A.R., en vue de la préparation des dossiers destinés aux Commissions Régionales, des perspectives de croissance par sous-régions homogènes pour l'Ouest et le Centre-Ouest.

Depuis un an enfin, mais avec de multiples interruptions, en raison des stages et missions du chargé d'étude ivoirien auquel il a été confié, un fichier régionalisé de l'industrie est en cours d'élaboration ; établi pour les années 1965, 1970, 1975 et 1980, ce fichier aura pour fonction de donner à tout moment une image régionalisée des perspectives de développement industriel (production, valeur ajoutée, investissements, emplois créés) et sera donc un instrument de travail pour la planification régionale et l'aménagement du territoire.

VI - PROPOSITIONS DE PROGRAMME POUR 1970

La contribution méthodologique à l'élaboration du plan régionalisé pour la période 1971-1975 sera poursuivie en collaboration avec le SAR et la sous-Direction de l'Aménagement du Territoire. Elle portera principalement sur la localisation des objectifs du plan au niveau régional et leur présentation à ce niveau en un schéma cohérent qui devrait permettre ultérieurement une programmation régionale et un contrôle au niveau régional de l'exécution du Plan.

L'évaluation des travaux de régionalisation du Plan actuel devrait en outre permettre de jeter les bases d'une réelle participation des régions à l'élaboration du prochain

plan. Une mission préalable au CAMEROUN, qui nous permettrait de confronter nos recherches à celles de A. VALETTE et G. WINTER, serait à ce titre particulièrement souhaitable.

Ces objectifs sont cependant étroitement liés aux besoins qui seront ressentis et exprimés par le Ministère du Plan en ce domaine ; si un redressement n'était pas rapidement amorcé dans l'orientation des travaux du SAR à l'occasion de la dernière phase d'élaboration du Plan, je serais prochainement amené à demander mon désengagement complet de ce programme.

De cette évolution dépendra donc le temps que je pourrais accorder à un thème de recherche dégagé en Avril lors de la mission d'évaluation du Comité Technique, à savoir l'étude du rôle structurant et déstructurant d'Abidjan vis-à-vis de Bouaké et dans l'espace économique ivoirien.

Enfin, j'aurais souhaité, à l'époque qui devrait être celle de mes congés (Août-Septembre), effectuer une mission à Pointe-Noire afin de recueillir les éléments nécessaires à une étude économique de la ville et de sa fonction dans l'économie congolaise ; les travaux que j'y ai effectués en 1962 et 1964, et l'orientation actuelle de mes recherches devraient ne permettre, d'effectuer cette analyse à partir d'une mission relativement légère.

L'intérêt majeur de cette étude serait de permettre ultérieurement une réflexion comparative sur ces deux villes portuaires (l'une ayant rang de capitale, l'autre l'ayant eu), leurs dynamismes et leurs effets de polarisation respectifs dans des contextes économiques fortement dissemblables. Un élargissement ultérieur du champ d'analyse serait d'ailleurs à envisager.
