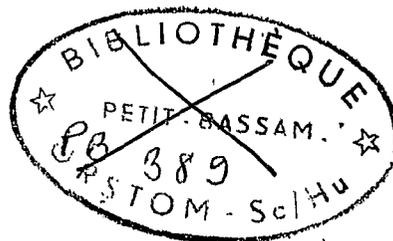


O. R. S. T. O. M.

CENTRE DE PETIT BASSAM - ABIDJAN - COTE D'IVOIRE

Journées de travail de YAOUNDE -
Janvier 1971



(Communication de l'équipe des économistes de Côte d'Ivoire)

Problèmes théoriques et pratiques posés
par l'organisation du développement
à base régionale en Côte d'Ivoire.

Cette rapide note reprend d'une manière très schématique les grands thèmes autour desquels se sont organisées les discussions de l'équipe des économistes en vue de la préparation du rapport de synthèse sur les problèmes posés par l'organisation du développement régional en Côte d'Ivoire.

Il n'a pas été jugé nécessaire d'y intégrer deux points essentiels de notre contribution qui concerne:

- 1) l'aspect méthodologique des enquêtes effectuées dans les milieux urbain, semi-urbain et rural: données disponibles, données nécessaires, méthodes d'investigation.
- 2) la définition d'indicateurs: organisation et fonctionnement des différents milieux, polarisation, niveau de vie.

L'ensemble de ces réflexions fera l'objet d'un document provisoire qui sera soumis à la critique des participants du colloque de Yaoundé.

Fonds Documentaire ORSTOM

Cote: BX 20518 Ex: unique

Fonds Documentaire ORSTOM



010020518

La croissance économique de la Côte d'Ivoire, loin de réaliser spontanément un aménagement satisfaisant de l'espace accentue progressivement les disparités régionales. Si dans le long terme taux de croissance maximum et intégration nationale sont indissociables, ces deux objectifs semblent à moyen terme difficilement compatibles. Les ressources en hommes et en capitaux étant plus limitées que l'espace susceptible de leur fournir des points d'application, des choix deviennent indispensables.

Il est donc désormais admis que le plan doit orienter le développement national en prenant en compte les contraintes spatiales qui le conditionnent et la structuration du territoire à travers laquelle il se manifeste.

*
* *

Le concept de région a-t-il une signification et quelle peut-être sa fonction dans un pays tel que la Côte d'Ivoire ? Une "stratégie du développement à base régionale" peut-elle utilement être mise en oeuvre ? Tels sont les deux thèmes autour desquels l'équipe de Côte d'Ivoire souhaiterait voir s'ordonner la réflexion au cours de la réunion de Yaoundé.

I. LE SUPPORT THEORIQUE INITIAL DE NOTRE DEMARCHE: LE SCHEMA PERRIN - L'HUILLIER.

L'hypothèse de base est la suivante: dans une région connaissant déjà un niveau de structuration économique avancé, un processus cumulatif de croissance peut-être déclenché par un ensemble d'investissements moteurs s'ils atteignent un certain seuil quantitatif. Une stratégie du développement à base régionale est donc nécessaire, elle consistera à concentrer les facteurs de la croissance nationale sur les ensembles régionaux les plus évolués.

Pour approfondir les problèmes posés par cette organisation régionale du développement, un schéma analytique de la région susceptible de réaliser au mieux la nécessaire convergence entre structure

de fonctionnement et structure de croissance était nécessaire. Son caractère opérationnel sera testé sur la région de Bouaké qui constitue le cadre expérimental des présentes recherches.

A. La critique du schéma en tant que modèle d'analyse; l'inadéquation des concepts de base à la réalité observée.

De la confrontation du modèle d'analyse avec la réalité observée se dégagent les conclusions suivantes:

- Dans l'espace plus ou moins polarisé par la ville de Bouaké les formes d'organisation régionale sont plus apparentes que réelles;
- les éléments constitutifs des trois niveaux d'organisation la région, la zone et la cellule économique de base ne sont pas perceptibles si l'on se réfère aux notions d'articulation et d'intégration sur lesquelles l'économiste fonde sa démarche;
- les milieux urbain, semi-urbain et rural ne présentent pas les caractéristiques énoncées dans le schéma et ont peu d'effets d'entraînement mutuel d'où l'absence de toute possibilité d'amplification des effets d'éventuels investissements moteurs;
- le faible niveau de revenu de la zone rurale, l'accélération des mouvements migratoires et le peu de dynamisme de la ville de Bouaké accentuent la dépendance vis-à-vis de l'extérieur et rendent inconcevable toute conception d'une croissance autonome.

B. L'impossibilité d'application du schéma en tant que modèle d'action à l'espace polarisé par Bouaké.

Cet espace retenu a priori qui semblait, à première vue, se prêter à l'application d'un modèle de développement à base régionale, met en évidence une structuration incapable d'engendrer un processus cumulatif de croissance. Le cloisonnement des différents milieux, la domination par Abidjan et l'extérieur, la dimension sont les trois facteurs de blocages qui interdisent le recours à une telle stratégie dans la région ainsi définie.

1) Au "niveau régional", les tensions ne sont pas créatrices, elles développent, au contraire des fuites. En l'état actuel des relations, toute opération se trouve très rapidement amortie dans ses effets spatiaux - les possibilités de croissance restent ponctuelles.

2) Des blocages apparaissent aussi à l'intérieur de chaque milieu :

- Le milieu rural: moyens de production archaïques, faiblesse de la rémunération du facteur travail, de la commercialisation, résistance du milieu, statut des terres cultivées etc...
- le milieu semi-urbain: pauvreté de la zone rurale environnante, concurrence des autres centres, domination ou proximité de Bouaké, fluctuations de la vie économique liée à la traite, expliquent le peu de dynamisme de ces centres;
- le milieu urbain: il se caractérise par son inaptitude à fixer les investissements quelle qu'en soit l'origine, publique ou privée, locale ou extérieure.

Néanmoins les contraintes et les effets spatiaux du développement doivent être pris en compte. Nous pensons, en effet, qu'à court terme les deux objectifs du plan taux de croissance maximum et réduction des disparités ne sont pas compatibles. A long terme, au contraire, le maintien du taux de croissance nécessite la mise en oeuvre d'une politique d'intégration qui peut seule contribuer à atténuer les disparités.

II. LE ROLE DE L'INTEGRATION DANS LA DEFINITION D'UNE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT ET D'AMENAGEMENT DE L'ESPACE: LA REINTRODUCTION DU SCHEMA EN TANT QUE MODELE D'ACTION.

Avant d'en préciser le contenu, il est indispensable de mettre l'accent sur les contraintes actuelles que toute politique de développement doit prendre en considération.

A. Les contraintes actuelles.

1) La Côte d'Ivoire ne peut pas se permettre de diminuer son taux de croissance:

- Elle entre dans la phase de rendement des investissements mais aussi de remboursement;
- Une réduction du taux de croissance ne serait pas conforme aux grandes orientations de la politique de développement;

2) Le coût de la croissance d'Abidjan, l'importance des ressources mobilisées dans les deux opérations, Kossou et San Pedro, limitent considérablement les moyens financiers disponibles pour la mise en valeur du reste du territoire;

3) Du fait des économies externes que présentent Abidjan et dans un avenir proche Kossou et San Pedro, il est peu probable, à moins que l'Etat ne prenne à sa charge le surcoût occasionné par les délocalisations, que les investisseurs privés se dirigent ailleurs que vers les trois pôles. La marge de manoeuvre dont dispose l'Etat ne repose donc que sur les investissements publics.

4) Il en résulte que le développement de la Côte d'Ivoire dans la prochaine décennie s'organisera essentiellement autour des trois pôles précités qui absorberont la majeure partie des ressources disponibles en hommes et en capitaux. Il sera alors indispensable d'assurer la meilleure rentabilité, d'une part, à ces opérations motrices; d'autre part, aux investissements d'accompagnement qui seront réalisés ailleurs.

C'est à cette échelle que les principes sur lesquels repose le schéma initial de développement régional retrouvent toute leur signification non plus à des fins d'analyse mais en tant que modèle d'action.

Contraint de renoncer, au moins dans la prochaine décennie, à une véritable planification régionale, il devient indispensable pour mettre en oeuvre un processus cumulatif de croissance de s'imposer un effort systématique de programmation.

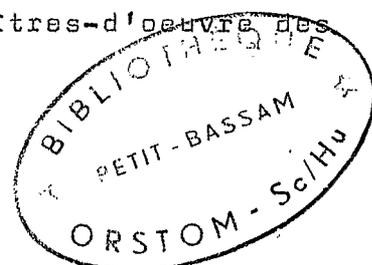
a) Sur les trois pôles cet effort de programmation nécessitera la maîtrise et le contrôle par le Ministère du Plan de l'ensemble des opérations. Sur les deux opérations nouvelles de Kossou et San Pedro les premiers investissements d'infrastructure étant mis en place et entrant prochainement dans une phase active, il devient indispensable que les autorités qui en sont responsables (ARSD - AVB) s'inscrivent étroitement dans l'appareil de planification afin que leurs programmes ne soient pas pris en compte à posteriori mais qu'ils constituent au contraire les noyaux en fonction desquels s'organisera cette planification.

Ce mode d'élaboration du plan est le seul capable d'éviter que les pôles ne se développent comme des corps étrangers, d'une part, dans l'espace national; d'autre part, l'un par rapport à l'autre.

b) En ce qui concerne l'agglomération abidjanaise, c'est en la considérant comme seul pôle urbain industriel de Côte d'Ivoire pour les prochaines années qu'il faut aborder les problèmes de son développement. Ceci suppose donc un renversement fondamental d'attitude.

- Les programmes intéressant Abidjan devront être considérés comme le premier élément autour duquel devra être pensée et conçue la planification au cours de la prochaine décennie. Cela implique que l'on ne traite plus sa croissance en termes de charges à réduire à leur minimum incompressible secteur par secteur mais comme un programme cohérent d'investissements moteurs dont les effets multiplicateurs risquent d'être considérablement amenuisés par des considérations d'étroite orthodoxie financière ou des oublis fâcheux et qui, dès lors, se transformeraient effectivement en déséconomies pour la collectivité nationale.

c) Sur les petites opérations d'accompagnement lancées sur le reste du territoire, le même effort de renversement doit être tenté vis-à-vis des ministères techniques actuellement maîtres-d'œuvre des projets et des opérations.



Les projets sectoriels élaborés par chacun de ces ministères techniques ne sauraient être considérés comme des programmes achevés mais doivent être pris en main par le Ministère du Plan qui aura à les intégrer en programmes de zones et à susciter éventuellement de la part d'autres ministères techniques des projets qu'il estimerait nécessaires à une meilleure efficacité économique (rentabilité, effets d'entraînement, déblocage, restructuration).

Tout ceci conduit à abandonner le mode de planification actuel que l'on peut caractériser par les éléments suivants :

- Définition d'objectifs secteur par secteur
- Perspectives établies à partir des seules projections de production, de consommation et d'emplois.

La nouvelle orientation consisterait à organiser la planification:

1) Autour des opérations soit majeures (centrées sur les trois pôles) soit mineures (programmes de zone)

2) En termes qualitatifs c'est à dire en fonction des nécessaires modifications de structure et non plus essentiellement en termes quantitatifs à partir de projections à structure constante.

Cette option aurait l'avantage de permettre, en premier lieu, une réelle utilisation des techniques de rationalisation des choix budgétaires ce qui n'est pas possible dans le cadre de l'actuelle planification sectorielle; en second lieu, de programmer les investissements sous forme de séquences dans le temps et dans l'espace qui seules permettent de minimiser les coûts et de maximiser les effets du point de vue de la collectivité.

Toutes ces remarques trouvent leur fondement dans la notion d'intégration.

B. Le rôle de l'intégration dans la définition d'une politique de développement et d'aménagement de l'espace.

L'intégration est un mode de développement qui suppose la multiplication des liaisons entre les différents agents de l'activité économique et la création d'un milieu favorable à la diffusion et à la

multiplication des effets d'entraînement.

1) Les opérations dites intégrées qui sont en cours ou en projets en Côte d'Ivoire répondent de façon très incomplète à cette définition. Dans un premier sens, le Ministère du Plan a appliqué cette notion à l'agriculture de savane, elle consistait alors à remplacer l'encadrement des opérations de développement agricole produit par produit par une coordination de l'activité des sociétés sectorielles d'encadrement et l'élargissement de leur champ d'activité.

"C'est ainsi qu'il est prévu de confier à la CFDT dans les zones cotonnières, l'encadrement des cultures d'arachide et de maïs dans la zone à double cycle de culture et des cultures vivrières dans la zone à cycle unique" (deuxième esquisse du plan quinquennal 1971-75).

Outre que cette conception de l'intégration ne prend en considération que la production agricole (de savane) il semble illusoire d'espérer aboutir par cette voie à "une action sur l'ensemble du système de production et sur l'environnement agricole". Ceci pour plusieurs raisons:

- a) L'objectif d'amélioration de la productivité et d'accroissement de revenu est privilégié au détriment d'une volonté de suppression des blocages;
- b) Les problèmes d'aménagement rural ne sont pas abordés en liaison avec ces opérations mais presque exclusivement sous forme de grilles d'équipement pour l'ensemble du territoire;
- c) Les opérations ne s'inscrivent pas dans un effort d'organisation de l'espace ouvrant le milieu rural au milieu semi-urbain et urbain.

Ultérieurement et, dans un deuxième sens, cette notion d'opération intégrée a été élargie aux programmes agricoles greffés sur les deux grands projets. En raison de l'ampleur et de la complexité de ces derniers, son contenu s'est quelque peu enrichi. Un certain souci d'articulation s'est manifesté entre les productions agricoles nouvelles, la transformation et le conditionnement de certaines d'entre elles, le réseau routier, le fonctionnement du port, l'approvisionnement de la population urbaine.

Il reste que ces articulations ne portent que sur les pôles. Elles ne manifestent pas un souci de structuration de l'ensemble de l'espace dominé par ces pôles.

Cette situation provient de ce que les grands projets ont été prévus dans une large mesure indépendamment des opérations qui leur sont actuellement rattachées ou qui pourront l'être dans l'avenir.

2) La notion d'intégration évoque généralement l'idée d'une région capable d'entretenir d'une façon autonome son propre développement. Cette conception théorique de l'intégration déjà largement démentie dans des économies plus avancées est, a fortiori, irréalisable en Côte d'Ivoire pour plusieurs raisons:

- . La production du secteur primaire est essentiellement orientée vers l'exportation;
- . Les structures de consommation dès qu'elles franchissent le stade de l'autoconsommation font un large appel à des biens importés. Or les unités capables de produire ces biens ne trouvent pas un marché pouvant assurer leur viabilité;
- . L'état actuel des qualifications professionnelles, l'inadaptation de l'enseignement à la formation de techniciens moyens, d'artisans, d'entrepreneurs industriels, agricoles et commerciaux, le manque de cadres supérieurs à l'échelon national, et à plus forte raison, à l'échelon régional en raison de l'attraction d'Abidjan se traduisent par l'affectation des emplois les mieux rémunérés à des étrangers à la région et à la nation;
- . La désaffectation des nationaux pour certaines catégories d'emplois, manœuvres agricoles, salariat industriel non spécialisé, services domestiques, manutention, favorise une immigration de main-d'oeuvre étrangère;
- . La faiblesse de la demande locale en biens d'équipements de l'agriculture, de l'industrie et des ménages limite les possibilités de localisation sur place;

- En ce qui concerne la consommation interne où les- hors de question d'imaginer au niveau les- tution de chaînes de production fondé- tions verticales très poussées; ne
- Le financement de l'économie n'est pas possible t des seules ressources locales. Le peu d'épargne qui- dégage est généralement thésaurisée ou utilisée à des t- non productives. Les besoins de financement seront couverts pendant longtemps encore, par une injection extérieure d'origine publique ou privée.

En conséquence, les espaces polarisés qui pourront être créés en Côte d'Ivoire seront nécessairement des espaces spécialisés largement dépendant des autres espaces polarisés et plus généralement de l'extérieur.

La mise en oeuvre du principe d'intégration doit donc tenir compte de ce contexte contraignant.

3) Eléments généraux d'une définition du contenu de l'intégration de l'espace économique ivoirien.

Quatre points retiendront notre attention :

- La nécessité d'une concentration des différentes opérations: l'opération se définissant comme un ensemble de projets;
- La simultanéité de l'élaboration de l'ensemble des programmes concernant chaque opération: les programmes se définissant comme le mode de réalisation des différents objectifs (production - équipement - financement etc...);
- La définition à l'intérieur de ces programmes d'un certain nombre de fonctions à répartir entre les divers agents ou les différents milieux économiques;
- La localisation est un facteur fondamental dans l'efficacité de la diffusion des effets. Elle doit tenir compte des capacités de réponses réelles ou potentielles des milieux urbain et rural, en matière de production, de consommation, d'emplois et de capitaux;

Le but à atteindre est de provoquer des tensions là où les possibilités de réponse, des milieux et les ressources disponibles sont les plus aptes à les organiser en un processus cumulatif de croissance. Cela signifie que la constitution d'une armature urbaine n'est plus un but en soi contrairement aux doctrines qui sous-tendent les modèles proposés pour les économies avancées; cette armature urbaine ne sera que la résultante de l'attribution d'un certain nombre de fonctions à des centres déterminés qu'il importe peu d'analyser et de classer selon une typologie hiérarchisée a priori.

Une telle hiérarchisation n'est d'ailleurs pas adaptée aux réalités observables, du moins dans la majorité des pays d'Afrique Noire. Un schéma d'analyse et d'action en termes de répartition des fonctions semble donc plus fécond.

C. Applications pratiques des réflexions précédentes.

a) I. Sur chacun des trois espaces de développement.

- 1) . Le cas de San Pedro.
- 2) . Le cas du barrage de Kossou.
- 3) . Le cas d'Abidjan.

b) II. Entre les trois espaces de développement.

c) III. Sur les petites opérations d'accompagnement.