

RECHERCHES SUR LA STRUCTURATION ET L'AMENAGEMENT DU MILIEU RURAL EN COTE-D'IVOIRE

J.-P. TROUCHAUD

Depuis les années 1968-1969 les services de planification ivoiriens poursuivent un effort de régionalisation parfois difficile car les réticences et les freins restent multiples aussi bien dans les esprits que dans les institutions : conception sectorielle des deux premiers plans quinquennaux réalisés selon l'optique des comptes nationaux ; actions de développement également sectorielles dictées par un souci de rentabilité immédiate, de production et de croissance (multiplication des SODE...) ; rigidité d'un appareil administratif centralisé à l'image du modèle français ; prudence des responsables politiques conscients de la fragilité d'une unité nationale récemment acquise.

Cependant l'un des projets élaboré depuis deux années environ par les services à vocation régionale du Ministère du Plan semble recevoir un maximum d'adhésion aussi bien de la part de l'administration centrale que des responsables régionaux. Il s'agit d'une tentative de structuration et d'aménagement du milieu rural que nous voudrions décrire brièvement dans les pages suivantes en précisant sa genèse, ses méthodes, ses objectifs, en soulignant également l'interférence de divers travaux de géographes, d'économistes, de planificateurs qui confère à la démarche un intérêt particulier en tant qu'expérience de recherche appliquée et pluridisciplinaire.

LES MOTIVATIONS

A l'origine interviennent plusieurs constatations issues d'un inventaire systématique et cartographié réalisé au cours des dernières années par les géographes collaborant à l'Atlas de Côte-d'Ivoire et par les agents de l'Aménagement du Territoire au Ministère du Plan. Cet inventaire porte d'une part sur la répartition de la population, d'autre part sur la localisation de divers éléments d'infrastructure économique ou d'équipements socio-culturels mis à la disposition de cette population.

Première constatation : les 70 villes de Côte-d'Ivoire (définies comme centres administratifs de plus de 5.000 habitants) et une cinquantaine de bourgs ou gros villages, chefs-lieux de sous-préfectures récemment créées, représentent les points de concentrations privilégiés de toutes les formes d'infrastructure ou d'équipement. Bien que très inégalement dotés selon leur taille ou l'ancienneté de leur création, on peut admettre que tous les centres administratifs disposent ou disposeront dans un avenir proche des services et équipements de base financés sur fonds publics.

Le rythme des réalisations dépend des disponibilités financières de l'Etat et, au niveau régional, du dynamisme ou des relations des responsables locaux aux premiers rangs desquels interviennent des préfets

ou des sous-préfets soucieux de marquer leur passage dans les circonscriptions par des réalisations concrètes. Une population totale d'environ 1.500.000 habitants (y compris Abidjan) bénéficie a priori de ces équipements urbains immédiatement accessibles, souvent complets et parfois de haut niveau.

Deuxième constatation : le milieu rural, représentant approximativement 3 millions d'habitants disséminés sur quelques 8.500 villages, hameaux ou campements, reste relativement très défavorisé. L'analyse cartographique des différents types d'équipements de base (infrastructure commerciale et de transport, marchés, ouvrages d'hydraulique, antennes administratives, dispensaires, écoles, etc.) fait apparaître une répartition très contrastée, variable selon de multiples critères régionaux ou locaux : caractères du peuplement (habitat groupé ou dispersé), position et distance (par rapport aux axes ou aux villes), niveau de revenus (plantations ou agriculture vivrière), facteurs accidentels ou conjoncturels (village d'origine d'une personnalité influente), etc. D'une manière générale les rapports établis entre équipements disponibles et population (par exemple : 1 dispensaire pour x habitants) restent faibles, masquant des irrégularités de localisation ou bien le fait que de par la distance ou l'isolement une partie de la population rurale ne peut bénéficier réellement des installations existantes.

Une troisième constatation relève de ce qu'il est convenu d'appeler depuis quelques années en Côte-d'Ivoire « les disparités régionales » : les équipements de base (et notamment la construction des écoles) restent dans la plupart des cas à la charge des villageois. On observe donc sur les cartes de répartition une décroissance progressive de leur densité du sud vers le nord, des régions forestières de plantation aux régions de savane démunies de ressources monétaires.

Ces trois constatations ont été à l'origine d'une politique d'intervention régionale tendant à corriger les inégalités et les lacunes du système actuel pour aboutir (en principe au terme de la décennie 1970-1980) à une répartition plus équilibrée et plus dense offrant un maximum de services et d'équipements au maximum de population rurale.

Au préalable a été écarté le milieu urbain considéré a priori comme relativement privilégié et ne nécessitant pas, tout au moins dans l'immédiat, un effort aussi important.

En ce qui concerne le milieu rural deux directions parallèles et complémentaires ont été suivies :
— d'une part, proposer et instituer des cadres géographiques destinés à structurer le semis plus ou moins indifférencié du peuplement rural ;

— d'autre part, définir une politique d'assistance de l'Etat (notamment en matière de financement) pour permettre aux collectivités locales de réaliser plus aisément les programmes indispensables d'infrastructure ou d'équipement.

LA STRUCTURATION DU MILIEU RURAL : PAYS RURAUX ET VILLAGES-CENTRES

Le premier objectif a été de définir une unité spatiale et humaine susceptible de servir de cadre aux interventions de l'Etat et de favoriser la participation de la population.

Cette cellule de base, représentant le niveau inférieur dans l'échelle d'encadrement des services, a été appelée : « pays rural ».

Comme point de départ théorique, deux ordres de faits pouvaient être utilisés concurremment.

Tout d'abord un trait dominant du peuplement rural ivoirien : la fréquence d'une répartition en petits noyaux distincts, en concentrations de villages qui provoquent les « pustules » caractéristiques révélées par la carte de densité par isolignes de l'Atlas.

En second lieu, certaines normes d'effectif qui doivent être prises en compte pour l'utilisation optimale des équipements de base les plus fréquents (écoles, dispensaires).

Sans entrer davantage dans les détails il a été admis qu'un pays rural-type pouvait comprendre

5.000 habitants résidant à moins de 5 km d'un village important et bien situé qui serait choisi comme « village-centre » ; ce dernier pourrait alors constituer le point de concentration privilégié de certains équipements.

Il ne s'agit donc pas de découper le territoire en une mosaïque de petites unités qui cloisonneraient à un niveau inférieur la trame administrative des 124 sous-préfectures actuelles, mais de déceler les points forts du peuplement, les localités les mieux situées pour desservir à courte distance la population rurale dispersée aux alentours.

A partir de ce schéma a été entrepris un long travail d'investigation sur la base des cartes régulières au 1/200.000. La documentation était disponible et provenait soit des synthèses de géographie humaine de l'Atlas (cartes de localisation des sites habités, listes de villages et effectifs de population), soit d'enquêtes, d'états, de mises à jour fournies par plusieurs ministères techniques précisant la localisation des équipements existants : routes, marchés, adductions d'eau, électricité, centres d'état civil, dispensaires, écoles, centres d'animation rurale, etc.

Cette documentation a été traitée selon la méthode suivante :

Pour chaque département administratif (24 circonscriptions, mais certaines, trop vastes, ont dû être scindées pour conserver un format utilisable), a été dessiné un premier fond de carte au 1/200.000 portant essentiellement les sites habités (villes, villages, hameaux et campements) représentés par des cercles de surface proportionnelle à leur population.

A partir de ce fond, reproduit par tirages transparents ou opaques, ont été élaborées deux cartes d'analyse et une troisième carte de synthèse.

Sur la première carte d'analyse ont été reportés les facteurs de cloisonnement de l'espace :

— les accidents physiques importants (lignes de relief, cours d'eau, lagunes et lacs) ;

— les limites administratives (départements et sous-préfectures) ;

— les frontières ethniques ou politiques anciennes (avec le maximum de précision en ce qui concerne les petites unités de type groupes tribaux ou claniques pour lesquelles une synthèse détaillée était disponible grâce aux travaux de la carte ethnique de l'Atlas) ;

— les limites des réserves domaniales ou des forêts classées théoriquement interdites à l'occupation humaine.

Sur la deuxième carte d'analyse ont été transcrits tous les facteurs pouvant contribuer à des rapprochements, à des mouvements convergents de la population :

— le réseau complet des voies carrossables ;

— les différents équipements, tant en milieu rural qu'en milieu urbain.

Au niveau des villages, la présence d'un seul type d'équipement a motivé le dessin en surcharge d'une grille à quatre compartiments correspondant respectivement à l'école, au dispensaire, au marché (avec indication de fréquence) et à une quatrième rubrique diverse pouvant être complétée soit par une antenne d'état-civil, soit par un centre d'animation agricole, soit par un siège de chefferie traditionnelle.

Les villes et les bourgs, chefs-lieux de département ou de sous-préfecture, ont été systématiquement affectés d'une grille plus complète à 12 compartiments sur laquelle pouvaient être figurés : l'enseignement primaire, secondaire ou technique ; les hôpitaux, maternités et dispensaires ; divers services administratifs ; les marchés quotidiens ou hebdomadaires, des magasins à succursales multiples (type chaîne Avion) ; l'adduction d'eau, l'électricité, le téléphone, etc.

La confrontation des deux cartes d'analyse a permis au cours de séances de travail regroupant plusieurs agents de l'Aménagement du Territoire et de l'Action Régionale de délimiter les pays ruraux et de décider par un choix raisonné la localisation des villages-centres correspondants. A l'usage, les principaux critères de choix utilisés pour ces derniers se sont révélés être :

- la taille démographique ;
- la position par rapport au peuplement et au réseau routier (carrefour) ;
- la présence d'un marché, indice de relations avec d'autres villages et avec l'extérieur.

Les résultats de cette première phase de travail ont été transcrits sur une troisième carte de synthèse qui a constitué le projet initial de structuration. Les villes et les villages-centres y ont été mis en évidence par des signes de grande taille qui constituaient les centres de figures étoilées dont les branches représentaient les liaisons avec les villages satellites ; les liaisons sûres et à courte distance (moins de 5 km) ont été transcrites en traits forts et pleins ; elles se distinguaient des liaisons plus aléatoires avec des villages isolés marquées en tiretés. Parfois ont été indiquées des alternatives entre deux villages rapprochés, également susceptibles de jouer un rôle de village-centre ; parfois aussi ont été mentionnées des créations différées lorsque l'effectif total du pays rural paraissait nettement trop faible par rapport à la norme moyenne de 5.000 habitants.

Les chiffres de population de chaque pays rural ont été portés dans des cartouches avec mention des effectifs agglomérés au village-centre, des effectifs dispersés à courte et à longue distance, du total de la population.

Cette partie en quelque sorte théorique du travail de structuration, effectuée « en cabinet » à partir d'une documentation générale à l'ensemble de la Côte-d'Ivoire, n'a pas donné lieu à des difficultés majeures. Dans bien des cas le semis des villages s'est révélé propice à l'application du schéma avec des localités importantes émergeant nettement au-dessus des tailles moyennes, bien situées et bien reliées aux autres villages-satellites, jouant parfois déjà un rôle local de polarisation (marché notamment). Dans certaines régions faiblement peuplées, aussi bien en savane qu'en forêt, l'existence de villages isolés et éloignés a soulevé des problèmes de rattachement à tel ou tel village-centre ; le critère ethnique a généralement été utilisé pour résoudre ces alternatives. Dans d'autres régions denses (Pays Bété et Dida par exemple), l'uniformité de la taille des villages et la pulvérisation des unités ethniques de base ont rendu délicat le choix a priori des villages-centres.

Sur le plan de la méthode, l'avantage essentiel de cette première phase de structuration a été le traitement d'une documentation homogène à l'ensemble de la Côte-d'Ivoire par une même équipe et selon des critères identiques. En définitive, les préoccupations essentielles des exécutants ont été de respecter dans la mesure du possible les normes d'effectifs (entre 3.000 et 10.000 habitants pour les cas extrêmes) afin de ne pas provoquer un émiettement qui aurait enlevé toute sa valeur à l'idée de structuration ; mais également de privilégier lors des choix de villages-centres des localités susceptibles de jouer un rôle économique (taille, carrefour, vocation existante) de préférence aux sites désignés par l'histoire ou la structure ancienne (villages chefs-lieux de canton ou sièges de chefferies) ; en fait, dans bien des cas, les critères ont coïncidé.

La deuxième phase du travail a été une phase de concertation.

Les cartes d'analyse et le projet initial (complétés par des états récapitulatifs des villages, des chiffres de population et des équipements dans chaque sous-préfecture) ont été transmis pour examen critique aux autorités régionales : Préfets, Sous-Préfets, Députés, Conseillers Généraux, Chefs de Section du P.D.C.T., responsables locaux des ministères techniques, etc.

La transmission, réalisée directement par des agents du Service de l'Action régionale, a donné lieu à une série de navettes :

Lors d'une première tournée, les agents du Plan ont expliqué l'ensemble du projet et ont présenté les documents confiés ensuite aux instances régionales pendant plusieurs semaines pour examen et étude.

Au cours d'une deuxième tournée des séances de travail ont permis de prendre en compte de nouveaux éléments d'information, de discuter certains ajustements ou modifications proposés par le niveau régional et d'aboutir généralement à un schéma de structuration satisfaisant pour les deux parties.

Les cartes et les états chiffrés définitifs ont alors été mis au propre par les services du Ministère du Plan et transmis en plusieurs exemplaires aux responsables régionaux.

A l'usage, cette procédure longue et contraignante s'est révélée bénéfique. Sur le plan de la méthode, elle a permis d'intégrer des informations très précieuses qu'il était impossible d'obtenir dans les bureaux d'Abidjan : des données statistiques récentes ou mises à jour mais surtout des renseignements qualitatifs émanant de personnes connaissant bien la réalité locale, ce qui corrigeait efficacement le caractère trop abstrait de la première phase du travail. Ainsi, ont pu être notées des informations sur les rivalités ou incompatibilités entre villages ou leaders locaux, des avis sur la pertinence de tel choix ou de tel rattachement, des appréciations sur le dynamisme ou l'ouverture au modernisme de telle communauté plus apte à être choisie comme village-centre.

En contrepartie les responsables régionaux et notamment les représentants des collectivités ont parfois manifesté une tendance à la multiplication exagérée des pays ruraux, révélant des particularismes villageois ou ethniques. Les agents du Ministère ont dû s'efforcer dans la mesure du possible de faire admettre les normes de taille nécessaires, tant pour l'utilisation rationnelle des équipements ultérieurs que pour leur financement dont une part, comme il sera vu plus loin, reste à la charge de la population.

D'une manière plus générale les responsables régionaux ont accueilli favorablement le projet de structuration qui leur est apparu comme une tentative des services centraux de l'Etat pour descendre réellement au niveau où les problèmes se posent avec toute leur spécificité. Ainsi dans les premiers documents présentés, certains isolats avaient été délibérément laissés en dehors des pays ruraux ; les responsables locaux ont systématiquement demandé leur rattachement (quels que soient les problèmes de liaison et de distance) révélant un souci de ne point laisser subsister de population marginale à l'écart de la structuration projetée.

La diffusion des jeux de cartes a également permis de combler une lacune flagrante d'information dans beaucoup de centres administratifs ne disposant d'aucun document cartographique : la répartition actuelle des équipements est apparue de façon visuelle avec toutes ses inégalités, ses insuffisances et ceci a contribué notablement à une prise de conscience des problèmes les plus urgents dans le périmètre de chaque circonscription.

Inversement, grâce à la procédure adoptée, les agents de services régionaux du Plan ont trouvé des occasions de contacts renouvelés avec les responsables régionaux. A partir d'un thème de travail relativement simple étayé de documents concrets, ont pu être engagés des échanges d'informations très divers ou des discussions élargies à l'ensemble des problèmes de développement de la région. Ceci n'est pas le moindre résultat de la mise en œuvre de la politique de structuration.

LA REALISATION DES EQUIPEMENTS : LES FONDS REGIONAUX D'AMENAGEMENT RURAL

Parallèlement au projet de structuration, les services du Plan ont été amenés à préciser les premiers objectifs d'une politique d'équipement du milieu rural plus rationnelle et plus efficace susceptible d'être menée à bien dans le cadre précédemment défini du pays rural.

Les grilles d'équipement

Chaque type d'équipement ne peut pas s'appliquer au même niveau : des puits, des écoles peuvent descendre assez bas dans la hiérarchie des localités (petit village), d'autres nécessitent un effectif plus

important d'utilisateurs potentiels et doivent être localisés au village-centre pour desservir l'ensemble du pays rural ; ceci restant schématique et devant tenir compte de toute une gamme de niveaux intermédiaires.

A partir des caractéristiques habituelles d'utilisation ont été établies des grilles permettant de normaliser l'implantation des équipements souhaitables. La grille reproduite ci-dessous présente un éventail des réalisations envisagées avec leur localisation préférentielle : ..

Secteur et type d'équipement	Equipement Village-Centre	Equipement Zone rurale desservie
Infrastructure économique :		
— Approvisionnement commercialisation produits, crédit	— Marché couvert	— Hangars de stockage
— Routes	— Coopérative (bureaux magasins et divers)	
— Elevage	— Aménagement liaisons à réseau national	— Aménagement liaisons avec village-centre (création 10 km de pistes vicinales)
— Hydraulique	— Abattoir de brousse	— Points d'eau en nombre variable selon taille des localités
— Hydro-agricole	— Points d'eau (puits ou forage), éventuellement réservoir	— A définir selon région
— Edilité	— à définir selon région	— A définir selon la taille
— Electricité	— Lotissement, assainissement, voirie	— Raccordement dans certaines régions
— Poste	— Electrification, soit ponctuelle, soit raccordement au réseau	
	— Relai poste automobile rurale	
Infrastructure administrative et socio-culturelle :		
— Intérieur	— Centre d'état-civil	— Poste secourisme
	— Centre de soins avec petite maternité 5-7 lits	
— Enseignement	— 1 école-cantine 6 classes avec télévision scolaire	— x écoles à 3 ou 6 classes selon la taille des villages (avec télévision scolaire)
— Promotion jeunes et adultes	— Antenne	
— Encadrement agricole	— Antenne	
— Socio-culturel	— Foyer de jeunes, foyer de la femme, salle de réunions, aménagements sportifs	— Aménagements sportifs

Cette liste-type reste sommaire : les grilles doivent en fait être adaptées à chaque région et surtout comporter des évaluations précises du coût des équipements pour informer les responsables locaux et les aider dans la détermination des choix et des urgences.

Les Fonds Régionaux d'Aménagement Rural (F.R.A.R.)

Le principal problème reste le financement des équipements proprement dits et, pour certains d'entre eux des charges récurrentes d'entretien ou de personnel.

Jusqu'à présent la plupart des aménagements collectifs d'intérêt local sont restés à la charge des populations rurales (les écoles notamment), ceci accentuant le retard pris par les régions les plus pauvres.

L'aide financière de l'Etat s'avérant indispensable pour pallier ce déséquilibre, les services du Plan ont donc proposé la création de Fonds Régionaux d'Aménagement Rural dont le fonctionnement serait le suivant :

Chaque Fond Régional, institué par grande Région d'Aménagement, serait géré par un Comité Directeur comprenant le Président de la Commission Régionale de Développement, les Préfets des Départements concernés, des représentants du Ministère du Plan, des Finances et d'autres ministères techniques. Le secrétariat serait assuré par le Délégué Régional du Plan.

L'utilisation du Fond serait réservée exclusivement aux équipements concernant les habitants des campagnes ; le fond serait polyvalent et susceptible de financer tout aménagement collectif intéressant un ou plusieurs villages.

Chaque Fond Régional serait alimenté par :

- une contribution de l'Etat (ou de l'aide extérieure) ;
- une participation des collectivités (village, groupe de villages ou pays rural) intéressées par la réalisation des équipements.

C'est par le mode de calcul de la participation villageoise qu'a pu être introduite une tentative d'atténuation des déséquilibres régionaux. En effet, si le principe de la participation des futurs utilisateurs devait être maintenu afin d'engager leur responsabilité pour l'implantation, la construction et l'entretien des équipements, cette participation pourrait être modulée en fonction des ressources disponibles très variables d'une région à l'autre.

Les analyses de revenus monétaires réalisées par les économistes et les géographes du Ministère du Plan au niveau de régions ou de sous-régions homogènes ont pu être utilisées pour délimiter quatre grandes zones de revenu :

- Zone 1 : toute la moitié nord du territoire et les circonscriptions de savane du V baoulé ;
- Zone 2 : la région forestière de l'Ouest à monoculture de café ;
- Zone 3 : la région du Centre-Ouest ;
- Zone 4 : Les régions forestières du sud et de l'est à forte densité de cultures industrielles.

Le revenu monétaire rural par an et par tête était en 1970 :

- Zone 1 : 3.200 F CFA
- Zone 2 : 6.400 F CFA
- Zone 3 : 13.400 F CFA
- Zone 4 : 22.000 F CFA

A partir de ces données ont été estimées pour chaque zone les parts respectives de l'Etat et des populations rurales dans la constitution du Fond Régional :

	Part de l'Etat	Part des populations
— Zone 1 :	85 %	15 %
— Zone 2 :	70 %	30 %
— Zone 3 :	35 %	65 %
— Zone 4 :	15 %	85 %

Le mode de calcul permettait donc d'introduire une part de financement public d'autant plus élevée que les régions étaient défavorisées. En fait, ces régions (et notamment la zone 1) coïncidaient avec celles où la densité des équipements existants étaient la plus faible, ce qui revenait à confier à l'Etat l'effort ultérieur le plus important.

LE BILAN

La première partie de la politique d'aménagement régional, c'est-à-dire les schémas de structuration, est actuellement arrivée au terme de sa réalisation technique. Les dernières navettes entre le Ministère du Plan et les régions ont eu lieu au cours de l'été 1972 ; les dernières cartes de synthèse sont en cours de rédaction.

Le projet n'a pas encore reçu un caractère rigoureux et définitif (par exemple, par la publication des listes de villages-centres au Journal Officiel). Les documents cartographiques sont diffusés dans les centres administratifs de l'intérieur et utilisés essentiellement comme documents de travail par les responsables régionaux.

Dans l'immédiat le projet a contribué à ralentir le processus de multiplication des unités administratives de base, c'est-à-dire les sous-préfectures. En effet, au cours des dernières années de nombreuses unités nouvelles ont été créées par scission des circonscriptions anciennes et les demandes affluent au Ministère de l'Intérieur ; celui-ci ne les satisfait que partiellement en fonction des disponibilités en crédit et en personnel. Paradoxalement tend à se reconstituer par le jeu des créations, l'ancien découpage en cantons de l'époque coloniale, calqué sur les divisions ethniques qui avait été radicalement supprimé à l'Indépendance.

Cette tendance au morcellement correspond à une pression indéniable de la population désireuse de bénéficier des équipements normalement financés sur fonds publics dans les centres administratifs ; mais elle conduit assez fréquemment à des solutions contestables (tant dans la délimitation des périmètres que dans le choix des chefs-lieux) amenées davantage par le jeu de facteurs politiques ou ethniques que par des critères plus rationnels de démographie ou d'économie. Le village-centre et les possibilités d'équipement offertes ont pu être, dans certains cas, considérés par les notables ou les responsables locaux comme un palliatif suffisant.

La deuxième partie, c'est-à-dire la mise en place et le fonctionnement des Fonds Régionaux d'Aménagement Rural, n'a progressé que très lentement. L'ensemble des projets a reçu un accueil favorable mais certaines modalités concernant le financement, les responsabilités de décision ou de gestion restent encore à l'étude au niveau central et au Ministère des Finances. Des tranches expérimentales de crédits, dégagées sur les exercices 1971 et 1972 pour les régions Nord et Centre, n'ont pas pu être utilisées de façon satisfaisante car le niveau régional, insuffisamment étoffé, n'est pas parvenu à élaborer ou à transmettre à temps utile les dossiers techniques des programmes ou de financement.

L'œuvre reste donc une œuvre de longue haleine comportant un effort important de formation et les services à vocation régionale du Ministère du Plan ne prévoient sa généralisation qu'à partir du quinquennat 1976-1980.