

## Derrière la contradiction, l'État

### Discours et pratique de l'aménagement du territoire en Côte d'Ivoire

**S**OUVENT défini par les grands choix fondamentaux opérés à l'indépendance pour favoriser la marche forcée à la croissance (agriculture d'exportation, ouverture à l'extérieur, libéralisme, volontarisme d'État — dénominations par ailleurs inégalement explicitées), le « modèle ivoirien » a longtemps été promis à un effondrement rapide dont l'annonce prenait les formes d'un rituel quasi périodique. La plupart des prophéties reposaient sur une analyse réductrice, où l'économie ivoirienne était appréhendée comme une simple extraversion dans la dépendance, facilitée par la complicité d'un État comprador confiné dans un rôle d'intermédiaire du capitalisme étranger. La croissance économique a certes été réalisée dans la dépendance vis-à-vis de l'extérieur, mais le « complexe politico-économique », loin d'avoir explosé, fonctionne toujours, même si les conditions actuelles de sa reproduction peuvent le mettre en question. On ne peut que partager les conclusions d'Y.-A. Fauré et J.-F. Médard, qui créditent le système « d'un bilan positif quand on le juge par rapport à ses objectifs de développement ou par rapport aux autres États africains » (1). De l'abondante littérature aujourd'hui disponible (2) il ressort, d'une part, que l'économie de plantation, principal moteur de la croissance, ne relève pas d'une analyse simpliste en terme d'héritage colonial, d'autre part, que l'État ivoirien ne peut être défini comme une entité artificielle, manipulée de l'extérieur, plus ou moins déconnectée de la société civile et investie de la seule mission de contrôle des populations et de quadrillage du territoire.

La stabilité politique et un processus d'accumulation enraciné dans l'appareil d'État singularisent la réalité ivoirienne, au point que le vrai débat est aujourd'hui de savoir comment, après F. Houphouët-Boigny, pourront être maîtrisées les multiples contradictions composant cette réalité.

Il ne s'agit donc plus de se demander si l'État est fictif ou non, mais de montrer qu'il y a des enjeux spécifiquement nationaux, au cœur desquels se trouve précisément la question de l'édification continue de l'État. Les disparités régionales, largement induites par le fonctionnement de l'économie de plantation, constituent un des antagonismes majeurs. Très schématiquement, c'est dans les aires dites « forestières », au sud du 8<sup>e</sup> parallèle, que sont concentrés les hommes, les activités et les revenus. La densité de population y est trois fois plus élevée qu'au Nord et le revenu moyen agricole par tête y est 2,2 fois supérieur. Les aires dites « de savanes » reçoivent la portion congrue du revenu national, d'autant plus que près de 70 % de ce revenu sont distribués dans ou par l'intermédiaire du milieu urbain, dont 22 % à Abidjan (3), et que les villes du Nord ne regroupaient pas 20 % de la population citadine lors du dernier recensement. Le poids économique de la métropole abidjanaise n'a cessé de se renforcer : près de 50 % de la valeur ajoutée totale y sont réalisés ; en 1983, l'agglomération regroupait 1/5<sup>e</sup> de la population totale et 51 % de la population urbaine. Le constat des déséquilibres régionaux, en réalité plus complexes que cette présentation sommaire, n'est pas nouveau. Dès la loi-programme 1967-1970, les multiples dangers de tels déséquilibres étaient soulignés, des actions de développement régional étaient engagées et l'accent était mis sur la dimension politique du problème. M. Diawara, alors ministre du Plan, déclarait ainsi, lors du congrès du PDCI-RDA de 1970 : « Il appartient aux pouvoirs publics de mettre en œuvre les actions correctrices afin d'éviter que, s'aggravant, elles [ces disparités] en viennent à mettre en cause l'équilibre du corps social, voire à provoquer à terme un blocage de la croissance elle-même ». Quinze ans plus tard, la Commission du Plan chargée de réfléchir à la répartition des hommes et des activités sur le terri-

(1) Y.-A. Fauré, J.-F. Médard, *État et bourgeoisie en Côte d'Ivoire*, Paris, Karthala, 1982.

(2) Sur les dynamismes de l'économie de plantation, consulter, outre les monographies régionales rédigées par les chercheurs de l'ORSTOM et publiées par le centre de Petit Bassam, les travaux suivants : J.-L. Chaleard, *Structures agraires et économie de plantation en pays abé*, Paris, Université Paris-X, Thèse de 3<sup>e</sup> cycle, 1979 ; J.-P. Chauveau, J. Richard, « Une "périphérie

recentrée" : à propos d'un système local d'économie de plantation en Côte d'Ivoire », *Cahiers d'études africaines* 68, XVII (4), 1977 ; J.-P. Dozon, *La société bété*, Paris, Karthala, 1985 ; M. Lesourd, *L'immigration baoulé vers le Sud-Ouest de la Côte d'Ivoire*, Thèse de 3<sup>e</sup> cycle, Université de Paris, 1982.

(3) SEDES, *Travaux de planification, évolution et répartition des revenus en Côte d'Ivoire*, Paris, 1984.

toire national s'interroge toujours sur la bonne manière de corriger les tendances lourdes du modèle ivoirien.

Notre objectif n'est pas de dresser un catalogue des mesures et un bilan des résultats obtenus, mais de montrer en quoi il y a eu contradiction permanente entre les discours et les pratiques de l'aménagement du territoire, et de risquer l'hypothèse que l'existence de cette contradiction n'est, en dernier ressort, qu'un témoignage des modalités de la construction permanente de l'État.

### Les discours sur l'aménagement du territoire

La conception des actions d'aménagement du territoire a toujours privilégié la « mise en valeur régionale », c'est-à-dire la meilleure exploitation possible des ressources naturelles permettant d'assurer une croissance forte bénéficiant à l'ensemble du pays et contribuant de ce fait à l'unité nationale. S'il n'y a jamais eu réellement de choix entre le meilleur « aménagement du territoire » possible, procédant d'une recherche de la complémentarité optimale entre les espaces composant le territoire national, et le « développement régional » visant un maximum d'autosuffisance régionale en recentrant la croissance à une autre échelle que celle de l'ensemble national, les objectifs ont toujours été très explicites : augmenter à court terme la production globale, éviter une concentration des hommes et des activités engendrant une disparité de revenus politiquement inacceptable et conduisant à négliger la mise en valeur d'une partie du pays. Pour atteindre ces objectifs, décrits comme des résultantes nécessaires d'une action publique volontariste, les discours d'aménagement, tels qu'exprimés dans les nombreux écrits de la planification et les diverses déclarations ministérielles, ont successivement proposé plusieurs types de savoir-penser et de savoir-faire l'espace. Chacun d'entre eux peut être caractérisé par une idée dominante dont émane le choix des moyens d'action, encore que les enchevêtrements aient été nombreux et que la chronologie des actions d'aménagement ne soit pas toujours divisible en périodes aisément repérables. En terme d'idée maîtresse, trois phases successives peuvent néanmoins être discernées.

A la première correspondent la condamnation des actions sectorielles dispersées et l'affirmation que « l'action intégrée de développement » constitue le moyen le plus efficace de lutte contre les disparités régionales. C'est au tournant des années soixante-dix que l'idée d'investissements publics multisectoriels privilégiant la mise en valeur agricole autour de grands équipements « structurants », barrage ou port, dans un cadre spatial délimité, est mise en œuvre : deux grandes opérations de développement régional sont

ainsi lancées, au Centre et au Sud-Ouest du pays, l'agencement de l'espace et la coordination des actions étant confiés à des organismes publics à compétence régionale, l'Autorité pour l'aménagement de la vallée du Bandama (AVB), en 1969, et l'Autorité pour l'aménagement de la région du Sud-Ouest (ARSO), en 1969 également. Dans le même temps, des instruments d'actions multisectorielles à échelles d'intervention différentes sont mis en place : Office national de promotion rurale (ONPR) en 1971, pour favoriser la promotion d'un paysannat dynamique, et surtout Fonds régionaux d'aménagement rural (FRAR), en 1971, dont l'objectif est l'amélioration de l'équipement collectif dans les villages, avec une participation financière des populations proportionnelle aux revenus régionaux. D'autres actions ponctuelles, ne relevant apparemment pas de la cohérence et de la logique de l'action intégrée, sont par ailleurs lancées : programmes d'équipement pour les villes accueillant les fêtes tournantes de l'indépendance, programmes d'urgence lancés par le Président lors de sa tournée dans le Nord en 1974, programme de réanimation des villes du chemin de fer par la création de grands complexes textiles, multiplication des blocs de grandes plantations industrielles au Sud. Mais ces discordances visibles ne sont pas présentées comme contradictoires : bien au contraire, on met l'accent sur leur complémentarité, tant à la Direction de l'Aménagement du territoire et de l'action régionale (DATAR, créée en 1973 au sein du Ministère du Plan) que dans le Plan 1971-1975.

A l'idée d'« action intégrée » succède celle de « *structuration et polarisation du territoire national* ». Le discours d'aménagement est totalement transformé et, si les grands objectifs demeurent, les modalités d'opérations à court et à moyen terme ne renvoient plus prioritairement aux actions intégrées dont les aires d'application étaient limitées et les effets discutables. Dans le chapitre 22 du Plan 1976-1980, l'accent est mis, contrairement au Plan précédent, sur le rôle fondamental de la hiérarchie du système urbain : la hantise de la concentration abidjanaise, dont la dynamique n'a nullement été freinée par la mise en place des grandes opérations précédentes, transparait. Pour infléchir des tendances lourdes dont les effets non seulement persistent mais s'aggravent, et éviter des surcoûts exorbitants résultant de la croissance d'Abidjan, les rédacteurs du Plan définissent un réseau urbain à cinq niveaux :

- Abidjan ;
- 4 pôles d'équilibre ;
- 32 autres agglomérations dont 9 zones d'appui d'Abidjan et 23 satellites des pôles d'équilibre ;
- 4 pôles d'équilibre secondaires ;
- 4 autres villes moyennes.

Ils constituent le cadre de l'action volontariste d'investissements publics. Chaque niveau correspond à un ou plusieurs sous-systèmes urbains composés de « pôles » d'équilibre ou d'appui, principaux ou secondaires. Ces « pôles », conçus selon une assez stricte orthodoxie des théories en vigueur dix ans plus tôt dans les pays industrialisés, sont appréhendés comme des lieux particuliers de déploiement des investissements publics sous forme d'action intégrée ou non, déploiement dont on attend qu'il favorise la croissance et sa diffusion par un ensemble d'effets d'entraînement régionaux impulsés à partir des villes. Les échanges ainsi provoqués ou contrôlés sont canalisés le long de grands axes de circulation interrégionaux. Des programmes d'équipement des pôles d'équilibre et de réalisation des réseaux de transport et de télécommunications sont élaborés ; une batterie de mesures institutionnelles visant à mettre en place une régionalisation des actions de développement est proposée. Cette remarquable construction intellectuelle mériterait qu'on s'interroge sur les conditions mêmes de sa production, sur l'itinéraire de ses rédacteurs et sur la fonction réelle de leurs discours. En effet, peu de temps après l'exposé de la nouvelle politique d'aménagement, le Schéma national d'aménagement du territoire, publié le 19 septembre 1978, et présenté comme le premier moyen stratégique de la nouvelle politique, souligne la modestie des résultats obtenus et conclut qu'en définitive, faute de s'être attaquée à la logique qui génère les disparités sociales et spatiales, une politique réelle d'aménagement était difficilement envisageable en Côte-d'Ivoire, sauf « pour les zones retardées ou bloquées dans leur développement » (4).

Loin de pouvoir infléchir les tendances naturelles du modèle, l'État n'a donc plus qu'un scénario volontariste possible : réduire les disparités de revenus en multipliant les actions de redistribution, sous forme de retour à la case départ, c'est-à-dire aux actions ponctuelles des premières années de planification régionale.

Ce n'est ni le retour aux opérations antérieures des années soixante-dix qualifiées « d'aménagement ponctuel de sous-espaces agraires » (5), ni l'abandon total de l'action sur les villes qui ont été retenus dans le dernier Plan 1981-1985. Plus pragmatiques que celles des approches précédentes, les propositions actuelles entendent prudemment contribuer à « *la gestion optimale des ressources du pays* » en « élargissant le marché intérieur potentiel à travers un développement agricole soutenu » (6).

(4) République de Côte d'Ivoire, Ministère du Plan et de l'Industrie, DDR, *Schéma national d'aménagement du territoire*, Abidjan, 1978, p. 126.

(5) République de Côte d'Ivoire, Minis-

tère du Plan et de l'Industrie, *Plan quinquennal de développement économique, social et culturel 1981-1985*, Abidjan, t. 2, vol. 2 p. 787.

(6) *Ibid*, p. 791.

La prudence est en effet de mise : non seulement une réduction significative des disparités régionales n'a pu être obtenue après quinze ans d'efforts — à l'exception (7) sans doute du déplacement vers le Sud-Ouest du dynamisme agricole — mais la planification elle-même est de plus en plus perçue comme un luxe dont on peut se passer en période de mauvaise conjoncture économique. Une bonne partie du préambule du chapitre « L'Aménagement du territoire et le développement régional » est d'ailleurs consacrée à justifier l'existence de la planification régionale. Cette dernière est définie en termes mesurés comme moins prospectiviste qu'avant : il s'agit d'utiliser efficacement les moteurs de l'économie ivoirienne dans une période où l'épargne nationale devient rare et où les ressources publiques sont comptées. Plus de grandes opérations style AVB ou ARSO, plus de politique des « pôles » urbains correspondant à « un rationalisme abstrait et sommaire d'aménagiste » (8), mais une gestion souple de la diversité des situations avec un zonage des actions de développement, des ordres de priorité et deux principes fondamentaux : pour les villes, concentration d'équipements dits « structurants » (routes, ponts, télécommunications, domaines industriels, énergie, services aux entreprises...) dans quelques cités (liste évolutive) et répartition d'équipements dits « non structurants » (santé, éducation, édilité) sans *a priori* et selon des normes minimales, quelle que soit la ville ; pour les campagnes, effort soutenu en savane (79 000 F CFA/habitant contre 31 000 F CFA/habitant en forêt) autour de programmes de premier ordre avec des orientations plutôt départementales. Il y a bien une transformation des objectifs opérationnels et des moyens d'action dans un contexte de raréfaction de l'argent public (rappelons à titre d'exemple que le BSIE (9) est passé en francs courants, de 245 milliards F CFA, en 1977, à 130 milliards prévisionnels en 1985).

Les variations successives du discours aménagiste partent toujours du même constat : les disparités régionales et la croissance non maîtrisée d'Abidjan perdurent ; on évoque même la « nature cumulative des déséquilibres » dans le Plan 1981-1985, comme si l'ordre « naturel » vouait inévitablement à l'échec toute action publique d'infléchissement des mécanismes de la concentration. Outre l'absence de réflexion sur des mécanismes qui ne relèvent nullement de la « nature des choses » mais procèdent bel et bien des choix fondamentaux caractérisant le modèle ivoirien, il est clair que les pratiques mêmes de l'aménagement ont toujours été en

(7) Mais les stratégies foncières, les saturations diverses dans le Sud-Est et le dynamisme baoulé ont autant de force explicative que l'action publique, qui a accéléré et dynamisé un processus de peuplement plus qu'elle ne l'a créé.

(8) *Plan quinquennal 1981-1985*, p. 790.

(9) Budget spécial d'investissement et d'équipement.

contradiction avec les impératifs des discours : toute tentative de développement régional suppose que l'action volontariste publique soit enracinée dans les dynamismes locaux, s'ils existent. Renverser les effets des mécanismes de concentration implique une transformation totale des règles du jeu ainsi que des structures dont le fonctionnement entretient la concentration, transformation impossible sans avoir recours, au moins sous forme participative, aux forces sociales locales.

### **Les pratiques d'aménagement**

Or, les pratiques d'aménagement révèlent, en réalité, une intervention permanente et accrue du pouvoir central, tant dans le domaine de la conception que dans celui de la mise en œuvre des projets.

La production des idées et des textes d'aménagement du territoire a rarement procédé sinon d'une remontée à partir de l'échelle villageoise ou sous-préfectorale, du moins d'une participation effective des divers représentants des populations locales à l'élaboration des objectifs. La loi-Plan 1967-1970 avait pourtant institué des commissions régionales de développement (CRD), qui furent installées dès 1969 sur la base des six anciens départements plus le Sud-Ouest. Ces commissions ont fonctionné « de manière très partielle, pour la préparation du Plan 1971-1975. Elles ne furent jamais réunies, bien que le principe en restât acquis, lors du Plan 1976-1980 » peut-on lire dans le Plan 1981-1985, où une plus grande participation des populations et des autorités administratives locales et régionales est présentée comme une « nouvelle approche ». Comme les interlocuteurs consultés, le plus souvent à l'échelle départementale, ont été outre ceux du parti, les représentants de l'administration, parmi lesquels figurent les préfets et sous-préfets nommés par un pouvoir central dont ils dépendent directement, on constate qu'en réalité l'identification des objectifs, leur hiérarchisation et le processus d'élaboration des projets ont toujours été l'œuvre d'individus ou de groupes appartenant, à des degrés divers, à la sphère de l'appareil d'État. Ce n'est nullement leur compétence qui est en cause, mais la logique d'une pensée fondamentalement centralisatrice. Quant à la mise en forme des idées, elle a bien souvent été accomplie, à la DATAR (devenue ensuite Direction du développement régional (DDR) et après une remarquable collecte de données, au travers de mécanismes de réflexion aux incertitudes successives, mais dont la conclusion majeure est qu'il n'y a guère de possibilités, finalement, d'aménager le territoire : « Ainsi, alors que s'affirmera la nécessité d'un

renforcement de la politique d'aménagement du territoire, ses moyens continueront d'être limités et ses résultats peu spectaculaires et insatisfaisants, les pouvoirs publics ne pouvant maîtriser réellement ni les processus socio-économiques donnant naissance aux tensions et aux déséquilibres les plus importants, ni les principaux mécanismes d'occupation et de transformation de l'espace » (10). Ce constat mérite attention : les pouvoirs publics sont-ils frappés « d'impuissance » devant la logique d'un modèle dont les effets échapperaient en quelque sorte à ses initiateurs désarmés, ou bien la situation est-elle plus complexe, la non-inversion constatée des processus de la concentration procédant en partie de l'affermissement permanent du pouvoir et de l'appareil d'État selon des règles du jeu confortant celles qui concourent aux disparités régionales ?

L'exécution des projets d'aménagement du territoire montre que l'État n'a cessé d'amplifier et de conforter son rôle jusqu'au moment où, les moyens venant à faire défaut, a enfin été posée la question de la fonction des acteurs locaux. Tout le dispositif d'aménagement du territoire fonctionne en effet selon des règles centralisées. Il n'y a pas de structure administrative spécifique pour réaliser les actions d'aménagement, mais le Ministère de l'Économie et des Finances (auquel le Plan a été plusieurs fois attaché, détaché, rattaché) est un maître d'œuvre essentiel par lequel passent obligatoirement toutes les programmations et réalisations budgétaires. Dans la pratique, sauf pour les FRAR, les programmes régionalisés sont pilotés par les ministères techniques et relèvent de politiques sectorielles dont les grandes orientations sont à rechercher le plus souvent au niveau de la Présidence : on ne compte plus les programmes de « développement régional » non prévus dans la planification, annoncés soudainement par le Président lui-même, lors de ses tournées à l'intérieur du pays (programme sucrier), ou réalisés au su et au vu de tous (Yamoussoukro) sans aucun rapport avec les prévisions officielles d'aménagement. Finalement, comme le soulignait en 1979 un article du numéro 8 de la *Revue économique et financière*, « le moteur essentiel du développement régional reste bien évidemment la politique des prix d'achat aux producteurs des productions agricoles », tous les autres éléments étant ramenés soit à un rôle secondaire, soit à une fonction d'accompagnement. Or, « les prix », c'est aussi l'affaire du Président. Les anciennes « Autorités » à vocation dite de développement régional (AVB, ARSO) ne fonctionnaient pas pour autant sur un mode décentralisé ; elles dépendaient directement du chef de l'État et apparaissent bien, a posteriori, comme des agents d'exécution

(10) *Schéma d'aménagement, op. cit.*, p. 126.



régionale des décisions centrales, même si ces dernières ont parfois été subverties par des initiatives non planifiées et mal contrôlées. La territorialisation de l'action présidentielle proprement dite, somme toute classique, n'explique cependant pas tout : le fonctionnement de l'appareil d'État n'est pas réductible au seul consensus autour d'une personne et il faut bien constater que c'est toute l'action étatique qui a progressivement innervé le territoire national avec un mode de fonctionnement centralisé. Ce déploiement spatial à commandement central, dont le meilleur témoignage est sans doute à rechercher dans l'évolution du découpage administratif, a été conduit selon des règles du jeu identiques à celles qui prévalent pour le modèle économique. L'appareil administratif a été reproduit sous forme de préfetures et de sous-préfetures assurant un bon maillage du territoire, mais il s'agit de rouages du pouvoir central ; les antennes régionales des ministères techniques, qui sont censées orchestrer les projets sectoriels, n'ont aucune autonomie et ni l'initiative ni les arbitrages n'en sont issus. Cela ne signifie nullement que la distribution des centres administratifs relève de l'arbitraire et qu'elle n'a rien à voir avec des enjeux de pouvoir à l'échelle locale. Cela ne veut pas dire non plus que la répartition des investissements sectoriels ignore les rapports de force régionaux ou les tensions entre les forces politiques locales et le pouvoir central (à cet égard, la chronologie de la construction du réseau routier et du bitumage des grands axes en « pays bété » est particulièrement significative). Mais il est clair qu'en fonctionnant selon les mêmes règles que celles dont elle entendait corriger les effets, l'action d'aménagement du territoire avait peu de chances de parvenir à ses fins. Dans ces conditions, deux questions doivent être posées : quelle signification réelle peut-on accorder à la planification régionale ? Pourquoi fonctionne-t-elle selon des règles inverses de celles qu'impliquent les discours ?

### **Le sens de la planification régionale**

L'explication nous semble devoir être recherchée dans le processus d'ancrage spatial du pouvoir d'État, c'est-à-dire, d'une part, de consolidation des bases initiales, d'autre part, d'appropriation et de mise en valeur, par les pouvoirs publics, d'une fraction de l'espace national afin de dynamiser directement la croissance économique, mais aussi afin de créer de nouvelles bases territoriales d'accumulation des richesses dont profitent, au premier chef, les principaux responsables du pouvoir d'État. On sait bien, par exemple, que les anciennes sociétés d'État, fers de lance de la diversification agricole, ont été des lieux privilégiés d'enrichissement, soit sous forme de rentes de situation directes, soit par utilisation de

leurs moyens au bénéfice de plantations personnelles (11). On sait surtout qu'il y a eu « accumulation primitive, puisque la bourgeoisie s'est enrichie à l'ombre de l'État, à partir du travail paysan, mais cette accumulation a été conçue, réalisée, contrôlée par l'État qui en a été l'opérateur et le garant » (12). Cet ancrage spatial n'est pas uniquement réservé au monde rural ; il est aussi perceptible en milieu urbain, en particulier à Abidjan, où la réalisation d'un parc immobilier locatif public, engendrant de multiples formes de clientélisme, a largement contribué au déploiement des stratégies de rente urbaine (13).

La planification régionale ne peut être comprise, à notre sens, qu'en étant renvoyée au processus d'édification des assises territoriales permettant l'accumulation par et dans l'appareil d'État. Ces assises peuvent être créées directement (propriété foncière, maîtrise de la production comme dans certaines grandes plantations industrielles), ou être consolidées par l'intermédiaire de la fixation des prix et de la collecte des produits issus des plantations villageoises par la Caisse de stabilisation. A l'exception du coton et du sucre, les grands produits d'exportation, sur lesquels repose une bonne partie de l'accumulation du capital, proviennent d'exploitations localisées dans les aires forestières ; l'action des pouvoirs publics a eu d'autant plus tendance à favoriser ces aires que, parmi les hommes qui ont investi le pouvoir d'État à l'indépendance, nombreux sont ceux issus du groupe des « grands planteurs » (14) réunis depuis 1944 dans le Syndicat agricole africain. Même si à la base foncière rurale du PDCI-RDA est venue s'ajouter progressivement une assise foncière urbaine (15), la dynamisation globale du monde des planteurs — qu'on peut interpréter comme la volonté d'affermir une clientèle politique et/ou d'en contrôler et d'en gérer les multiples conflits internes — a toujours été une des préoccupations exprimées par le pouvoir d'État. Il n'est pas hasardeux d'affirmer que par son mode de fonctionnement et la symbolique qui s'y attache (le Président n'est-il pas le « premier » des planteurs ?) l'économie de plantation villageoise favorise un processus d'identification nationale. Or, l'organisation de l'espace procède autant des grandes

(11) Rappelons que, dans un discours prononcé le 13 mars 1965, le Président invita tous les responsables administratifs ou politiques à un retour à la terre, en précisant même les normes minimales de plantation (au moins 15 ha pour un ministre, 10 ha pour un député, 5 ha pour les chefs de service...). Voir J. Baulin, *La politique intérieure d'Houphouët Boigny*, Paris, Eurofor Press, 1982.

(12) C. de Miras, *L'entrepreneur ivoirien ou une bourgeoisie privée de son État*, Abid-

jan, ORSTOM, Centre de Petit-Bassam, 1980.

(13) A. Manou-Savina, P. Antoine, A. Dubresson et A. Yapi Diaou, « Les en-haut des en-bas et les en-bas des en-haut, Classes moyennes et urbanisation à Abidjan », *Tiers monde* 26 (101).

(14) Selon une expression de Baulin, *op. cit.*

(15) M.-A. Cohen, *Urban and political conflict in Africa : a study of Ivory Coast*, Chicago, The University of Chicago Press, 1979.

opérations lancées par les pouvoirs publics que des dynamismes propres à l'économie de plantation ; une véritable synergie a longtemps favorisé le Sud forestier, et c'est précisément du constat de la gravité politique des disparités engendrées qu'émanent les grands projets correctifs. Autrement dit, autant les premiers programmes intégrés peuvent apparaître, au moins pour le Sud-Ouest, comme un élargissement de l'espace d'accumulation nécessaire à l'édification et au fonctionnement du pouvoir d'État et de tout son appareil, autant les correctifs ultérieurs, brutalement annoncés pour le Nord, font figure de contre-feux pragmatiques, rapidement allumés pour faire face aux menaces politiques susceptibles d'ébranler les conditions de cette édification. Comment interpréter autrement le « discours de l'égalité entre tous les Ivoiriens » et celui de la « solidarité nationale » prononcés en 1974 par le Président en tournée dans le Grand Nord ? Quelle signification accorder alors à une planification régionale qui n'avait programmé par exemple qu'un seul complexe sucrier à l'horizon 80, quand le Président en annonce dix, puis six ? Les pratiques de cette planification régionale ne nous paraissent intelligibles qu'à travers celles de l'affermissement du pouvoir d'État et de la construction de son appareil, lequel n'est pas réductible à sa seule dimension institutionnelle. Nous sommes dans un pays où, dès l'indépendance, l'État s'est affiché comme un entrepreneur (16) et où l'importance du secteur public n'a cessé de croître jusqu'à la grande réforme de 1980. En dernière analyse, les pratiques d'aménagement peuvent être considérées comme une composante de celles concourant à la construction de l'État dans toutes ses dimensions : elles ne pouvaient qu'être fondées sur un mode de fonctionnement centralisé. En outre, les processus de cette édification politique et matérielle ne pouvaient que favoriser, d'abord, le Sud du pays : on voit mal sur quelles bases, en effet, une accumulation aussi importante et aussi rapide aurait pu être réalisée au Nord, y compris là où les hommes sont nombreux. L'aménagement du territoire n'a jamais été, en réalité, qu'une redistribution partielle du revenu national servant à conforter et à élargir l'assise spatiale d'une accumulation largement réalisée au sein de l'appareil d'État, les correctifs régionaux « extra-forestiers » résultant le plus souvent d'alarmes politiques ; dès lors, toute idée de « développement régional » impliquant un renversement des mécanismes de la concentration au bénéfice des aires forestières et d'Abidjan, ne pouvait demeurer qu'à l'état de discours. Cela ne signifie pas que les résultats des interventions correctives puissent être tenus pour entièrement négligeables : il serait

(16) Du fait des options libérales de l'État ivoirien, il y a là un paradoxe, qui n'est cependant qu'apparent.

absurde de nier la contribution des programmes FRAR, de la diffusion du coton et des grands complexes sucriers à l'inflexion des flux migratoires et au freinage des mouvements de population du Nord vers le Sud. Mais les données disponibles quant à la distribution du revenu agricole (17) montrent que la part relative des aires « de savane » a peu évolué depuis 1975 et que la prépondérance des aires « forestières » demeure « écrasante » (83,2 % du revenu monétaire agricole en 1979). Quel qu'en soit le caractère spectaculaire (complexes sucriers) les actions de l'État sont « d'autant plus condamnées par la logique qu'elles prétendent infléchir » (18), que leur mise en œuvre a été effectuée selon des pratiques qui n'ont jamais, et pour cause, rompu avec les mécanismes de centralisation.

### **La logique de la contradiction**

---

Pouvait-il en être autrement, compte tenu de l'option fondamentale d'une croissance forte et rapide impulsée par l'agriculture d'exportation, et de la nécessité historique d'assumer l'héritage de l'appareil institutionnel colonial, tout en organisant le nouveau pouvoir d'État ? Cette option et cette nécessité sont-elles à mettre en relation avec une stratégie de classe de la part d'une « bourgeoisie terrienne » préservant ses intérêts en produisant ou reproduisant les bases matérielles de sa propre existence, comme le suggère J. Baulin ? Peut-être, encore que l'examen attentif de l'histoire du pouvoir d'État montre une grande complexité : la haute administration n'a jamais été monopolisée par les représentants des « grands planteurs forestiers » et les subtils dosages d'alliances faisant fonctionner les réseaux de l'administration comme ceux du parti unique relèvent autant d'une quête permanente de la légitimité du régime en place que de la seule défense des intérêts d'une « bourgeoisie terrienne ».

De cette recherche qui passe par l'amélioration de l'efficacité de l'administration afin de « favoriser la rencontre harmonieuse des structures descendantes du pouvoir exécutif... et des structures montantes représentatives des populations » (19) dérivent en partie les mesures dites de déconcentration (nouveaux découpages territoriaux, régionalisation de l'administration) et celles dites de décentralisation. Depuis 1980, les institutions communales ivoiriennes ont été réformées et font désormais figure de « collectivités territoriales » auxquelles s'appliquent un nouveau régime financier, une nouvelle fiscalité locale et un système d'aide avec péréquation en

(17) Voir SEDES, *op. cit.*

(18) Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan, DDR, *L'industrialisa-*

*tion des régions en Côte d'Ivoire*, t. 1, Abidjan, 1981.

(19) *Plan 1981-1985*, t. 2, vol. 2, p. 753.

fonction de leurs ressources propres. Cette « découverte » des acteurs à l'échelle locale n'intervient cependant pas dans n'importe quel contexte financier : la diminution des ressources de l'État, le problème du règlement de la dette extérieure et les restrictions budgétaires plus ou moins imposées par le FMI constituent autant d'éléments explicatifs. Si la grande réforme des entreprises publiques (20) permet de reposer la question de l'État entrepreneur, les mesures de décentralisation sont indissociables de celle de l'État aménageur. En effet, sans institutions locales ou régionales disposant d'un minimum de pouvoir d'initiative, de décision ainsi que de moyens financiers, on ne voit guère comment des dynamismes locaux pourraient être canalisés autrement que dans la logique de concentration caractérisant tous les mécanismes économiques actuels (accès au crédit, système bancaire, marchés publics, organisation des réseaux commerciaux, par exemple). C'est pourquoi la délocalisation d'une partie du pouvoir de décision est indispensable, en particulier dans le domaine des investissements. Cela suppose réglée la question des ressources financières : or, la décentralisation actuelle, dans un contexte de raréfaction des ressources publiques, apparaît plutôt comme un transfert du pouvoir de prélèvement, qui transforme les maires en chasseurs de taxes nouvelles plutôt qu'en dynamiseurs des initiatives locales. Les rapports État/communes illustrent bien les difficultés d'une véritable délocalisation des centres décisionnels, qui est pourtant une des conditions de l'inversion des règles du jeu.

En réalité, c'est sur la possibilité de cette inversion qu'il faut s'interroger (21). D'une part, elle repose sur l'idée que les collectivités territoriales existantes sont un relais crédible de substitution partielle : or, elles demeurent, malgré tout, des structures qui ne sont ni le seul, ni souvent le plus important, des lieux où s'expriment les dynamismes, les conflits et les arbitrages locaux. D'autre part, la décentralisation de l'appareil d'État, entendue comme un transfert partiel du pouvoir de décision, est-elle compatible avec l'existence même d'un pouvoir d'État puissant, gérant tous les conflits avec des pratiques centralisées ? Peut-on, par exemple, déconnecter totalement le fonctionnement du réseau administratif et celui du parti unique, en décentralisant l'un sans toucher à la mécanique de l'autre, et, dans cette éventualité, qui maîtrisera les arbitrages locaux ou régionaux ? La question des inégalités régionales dépend, non exclusivement mais aussi, des réponses à ces interrogations.

(20) En 1980, 14 SODE ont été dissoutes ou privatisées, une transformée en société d'économie mixte, 11 en établissements publics industriels, commerciaux ou administratifs, 7 ont été maintenues.

(21) G. Ancey, M. Pescay, *La planification à base régionale en Côte d'Ivoire*, Paris, Ministère des Relations extérieures, Coopération et développement, 1983, 135 p. (SEDES. Méthodologie. 18.)