



Dynamiques de populations, liens urbain-rural et développement local

Jean-Marie Cour, février 2000

Résumé

Dans cette note, j'ai choisi d'aborder la question des liaisons entre villes et milieu rural (urban-rural linkages, URL) d'un point de vue théorique, avant d'illustrer la théorie par des applications à des cas concrets, à deux échelles géographiques différentes : l'échelle macro-régionale, et l'échelle locale de petites régions constituées par une ville et son hinterland rural. J'ai aussi choisi de privilégier une approche dynamique des URL, c'est-à-dire de m'intéresser davantage à l'analyse des transformations qui affectent les systèmes ville-hinterland plutôt qu'à une description de l'état des lieux.

Dans la première section, j'explique que l'un des obstacles majeurs à la prise en compte effective des interactions entre milieu urbain et milieu rural et entre villes et hinterland est l'absence d'un cadre conceptuel adéquat. Je souligne également qu'il ne peut y avoir de modèle universel d'analyse des UR. Le cadre conceptuel dont il convient de se doter doit nécessairement être adapté aux spécificités de la région ou des pays auxquels on s'intéresse. La suite de cette note traite du cas particulier des pays soumis à une forte croissance démographique et urbaine, comme les pays africains, dans lesquels les relations entre villes et hinterland sont étroitement dépendantes des dynamiques de peuplement.

Dans la deuxième section, je présente brièvement le cadre d'analyse démo-économique et spatial qui a servi de base à l'étude des perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest (WALTPS), et je rappelle quelques conclusions de cette étude sur deux questions qui ont des rapports étroits avec celle des URL, à savoir : a) l'influence du processus d'urbanisation sur la transformation de l'agriculture et de l'économie rurale ; b) les relations entre urbanisation, productivité urbaine et évolution des disparités entre milieu urbain et milieu rural.

Cette analyse à l'échelle macro-régionale des dynamiques de peuplement et des URL, qui aide à comprendre et à interpréter les transformations structurelles en cours dans la région, est complétée dans la troisième section par une description plus analytique plus fine à l'échelle de petites régions constituées par une ville moyenne et sa zone d'influence ou hinterland rural. C'est à cette échelle locale, à laquelle s'applique le programme ECOLOC (managing the economy locally in West Africa) que l'on peut appréhender la structure et l'importance des relations entre ville et milieu rural, que l'on peut identifier les principaux acteurs de ces interactions et comprendre leurs comportements respectifs, et, sur la base de cette appréhension du monde réel, convaincre les praticiens du développement de dépasser les clivages artificiels entre secteurs agricole et non agricole et entre ville et milieu rural.

Enfin, dans la dernière section, j'évoque quelques implications opérationnelles de cette approche démo-économique et spatiale des URL :

1. La prise en compte effective des URL donne aux services concernés de la Banque Mondiale l'occasion de réfléchir ensemble à l'importance de la dimension spatiale des processus de développement, et devrait les convaincre d'élaborer un nouveau document de stratégie de développement territorial, qui compléterait utilement les deux documents actuels de stratégie urbaine et de stratégie rurale.

2. Dans les pays en voie de peuplement qui sont durablement marqués par de fortes hétérogénéités spatiales, une double lecture de l'économie nationale s'impose, d'une part en termes de secteurs, d'autre part comme une combinaison d'économies locales de petites régions urbano-centrées. Le détour par le niveau local est donc indispensable pour bien comprendre les comportements des opérateurs et l'économie réelle. Les documents nationaux de stratégie de développement (Comprehensive Development Framework) et d'assistance (Country Assistance Strategy) devraient donc être complétés par des analyses relevant de ces logiques spatiales.

3. Le programme ECOLOC confirme la réalité de ces économies locales, ainsi que la possibilité et l'intérêt d'en faire une description précise. C'est notamment au niveau des petites régions centrées sur les villes de deuxième rang qu'il convient d'appuyer la création de cadres de référence pour le développement local (local development framework). Ce niveau est plus pertinent que celui des villes et du milieu rural considéré isolément, d'autant que les principaux acteurs du développement local interviennent à la fois dans ces deux milieux.

4. Même si, pour la commodité de l'action, il ne peut être question de renoncer au découpage de la réalité en secteurs et entre villes et milieu rural et à la nécessité de concevoir des politiques et des programmes de nature sectorielle, il ne faut pour autant négliger les interdépendances entre ces secteurs et ces milieux. Ainsi, toute politique, programme ou projet agricole doit tenir compte de l'environnement urbain dans lequel ils se situent (éviter de bâtir des projets agricoles en rase campagne, c'est-à-dire déconnectés de toute ville). De même, il est souhaitable que toute intervention dans une ville donnée tienne le plus grand compte de l'environnement rural et régional : ainsi, lorsque l'on envisage de construire ou de réhabiliter un marché central, il faut aussi prendre en compte les besoins des opérateurs des marchés secondaires et des marchés ruraux avec lesquels ce marché central est appelé à fonctionner.

5. Enfin, l'approche démo-économique et spatiale présentée ici fournit une occasion de poser un peu différemment la question de la lutte contre la pauvreté, tant en milieu rural qu'en milieu urbain.

En milieu rural, il apparaît clairement que la meilleure façon de garantir une croissance forte et continue des revenus moyens par agriculteur consiste à favoriser (ou tout au moins ne pas freiner) la division du travail entre les producteurs (agriculteurs) et les consommateurs (principalement urbains), alors qu'il serait vain d'escompter un effet durable sur les revenus des agriculteurs d'une manipulation des prix, d'autant que les prix relatifs des produits agricoles par rapport aux autres biens et services sont appelés à baisser sur la longue durée. Compte tenu de l'hétérogénéité dans l'espace du processus de transformation de l'agriculture en réponse aux besoins du marché régional, une autre condition de la lutte contre la pauvreté rurale est de faciliter la mobilité de la population au sein de l'espace rural. Toute mesure tendant par exemple à freiner l'émigration des zones rurales les plus marginales risquerait d'avoir l'effet inverse de celui escompté.

En milieu urbain, l'approche démo-économique invite à considérer que les villes ont pour fonction d'attirer le maximum de personnes compatible avec les conditions de survie en milieu urbain. Une ville sans pauvres serait la preuve que cette ville ne joue pas son rôle dans le processus de restructuration nécessaire du peuplement : ce serait une ville d'apartheid. Ce n'est donc pas de la présence de pauvres en ville qu'il faut s'inquiéter, mais du temps moyen que les nouveaux citadins mettent pour atteindre le niveau de productivité et de revenu compatible avec les conditions de vie dans leur milieu d'accueil.

I. Les interactions entre milieu urbain et milieu rural ne peuvent s'appréhender qu'avec un cadre conceptuel adapté.

Rappel de quelques raisons pour lesquelles il est si difficile de raisonner sur les URL

La question des interactions entre villes et hinterland, ou entre milieu urbain et milieu rural (Urban-Rural Linkages, URL), est à l'évidence d'une grande complexité. Il suffit de parcourir la littérature consacrée à cette question pour constater la multiplicité des thèses et des hypothèses émises à diverses époques, la diversité des interprétations (du biais urbain au biais rural) et l'ampleur des désaccords entre experts sur cette question.

L'une des raisons de la difficulté à raisonner sur ces URL tient à la nature systémique des processus économiques, que le découpage du monde en secteurs (agricole, non agricole) et en milieux (rural, urbain) tend à faire oublier. En raisonnant séparément sur chaque secteur ou chaque milieu, on perd de vue que, dans le monde réel, la plupart des relations de causalité entre variables (par exemple la relation entre investissement et épargne, ou celle entre croissance démographique et croissance économique) peuvent être renversées : telle relation de causalité « vraie » à court terme ou à une certaine échelle géographique peut s'inverser si l'on change d'horizon temporel ou spatial.

Une autre raison aussi fondamentale tient au fait que l'économie du développement a eu tendance à se développer de manière utopique, c'est-à-dire en ignorant la dimension spatiale et les relations de voisinage entre agents : or, les interactions entre milieu urbain et milieu rural sont évidemment largement dépendantes de l'espace considéré et de la perception que chaque agent a de ses voisins.

Une troisième raison tient à notre aversion pour les déséquilibres et les disparités : si le revenu moyen par habitant urbain est le double ou le triple du revenu des ruraux, c'est, pensons-nous, la conséquence de mauvaises politiques et du « biais urbain », et de meilleures politiques permettront de résorber ces déséquilibres. Or les relations entre villes et hinterland sont, comme le monde réel, structurellement et durablement déséquilibrées, et ces déséquilibres sont l'un des moteurs de la transformation structurelle.

Raisonner secteur par secteur et milieu par milieu est certes commode, mais ce n'est pas toujours suffisant ni raisonnable

Oublier pour un temps la complexité du monde réel, découper la réalité en secteurs, calquer nos organigrammes sur ces découpages sectoriels, passer sous silence la diversité des situations locales, raisonner comme si le système étudié était en équilibre ou proche d'un état d'équilibre, tout cela présente évidemment de grands avantages : il est ainsi plus facile de construire et de

raisonner sur de grands agrégats, de définir des politiques, de concevoir et de mettre en œuvre des projets simples, d'attribuer à chaque acteur ou institution des responsabilités précises.

Mais ces avantages pratiques ont leur contrepartie : le monde pour lequel ces politiques et ces projets sont conçus ne correspond pas bien au monde réel, les opérateurs locaux ne s'y retrouvent pas, des erreurs de diagnostic et de stratégie peuvent être commises.

Examinons par exemple le document « Rural Development : From Vision to Action » : l'absence à peu près totale de référence au versant urbain du monde réel affaiblit manifestement la pertinence des analyses et des propositions concernant le secteur agricole et le développement rural. La complexité –bien réelle- des interactions entre milieu urbain et milieu rural et la difficulté d'en rendre compte dans les modèles dont on se sert habituellement ne peuvent justifier cet « oubli ».

Alors, que faire ?

La première chose est de se doter d'un cadre conceptuel adéquat, adapté à la description du monde et des phénomènes auxquels on s'intéresse. On propose ci-après un tel cadre, conçu pour le cas des pays en voie de peuplement, c'est-à-dire soumis à une forte croissance et à d'intenses migrations. Ce même cadre ne serait guère pertinent pour des pays dont la population est stabilisée.

Il faut ensuite, comme dans toute discipline, bâtir, à partir de ce cadre, un ou des modèles des phénomènes que l'on cherche à décrire et à comprendre, sans perdre de vue les limites inhérentes à ces modèles, nécessairement simplificateurs. Il faut enfin procéder à une série d'aller-retour entre les modèles et l'observation du terrain.

S'agissant du mécanisme éminemment complexe et varié des échanges villes-hinterland, il faut être conscient qu'il ne sera jamais possible de tout mesurer, et que le recours partiel à la modélisation restera nécessaire. Compte tenu de la multitude des paramètres intervenant, il faut aussi s'attendre à ce que les « modèles » ne fournissent au mieux que des estimations valables statistiquement. Des conclusions intéressantes pourront cependant être tirées de l'analyse des écarts constatés, dans tel ou tel site, entre les situations réelles et les résultats des modèles.

Le contexte particulier des pays en voie de peuplement

Les deux graphiques ci-joints, qui présentent l'évolution séculaire du peuplement mondial, attirent notre attention sur quelques faits bien connus, mais que l'on a souvent du mal à prendre en compte dans nos modes de raisonnement :

- La transition démographique étant pratiquement achevée dans les pays classés comme développés, c'est dans les pays en voie de développement, que l'on devrait plutôt appeler pays en voie de peuplement, que se concentre plus de 95 % de la croissance démographique actuelle ;
- Dans ces pays en voie de peuplement, le milieu urbain accueille plus de 80 % de la croissance démographique totale. La population urbaine de ces pays est aujourd'hui dix fois plus nombreuse que dans les années 1940, et elle doublera encore d'ici 2020.
- Plus la transition démographique d'une région est tardive, plus les taux de croissance démographique et les taux de migration sont élevés.

Ces données suffisent à mettre en évidence l'importance et la rapidité des changements structurels dans ces pays en voie de peuplement et l'importance fondamentale de la variable démographique, ou plutôt des dynamiques de peuplement.

Abordons plus précisément le cas de l'Afrique de l'Ouest qui, comme le reste de l'ASS, est la dernière région du monde à accomplir sa transition démographique. Cette région est le siège d'intenses migrations de pays à pays, de l'intérieur vers les côtes, du milieu rural vers le milieu urbain, de ville à ville. En dépit de l'urbanisation, la population rurale continue de croître dans la quasi-totalité des pays. Les villes, dont le nombre a quintuplé depuis les années 1960, sont de plus en plus présentes dans le paysage régional, d'autant que leur poids économique et politique est plus que proportionnel à leur poids démographique et qu'une part croissante de la population et de l'économie rurale se concentre autour des villes.

Plus encore sans doute que dans les autres régions, le processus de développement de l'Afrique de l'Ouest se caractérise en outre par :

- L'extrême mobilité du peuplement : les déplacements réels dépassent largement les soldes migratoires qui sont mesurés de loin en loin. Cette propension pour la mobilité, qui rend la croissance démographique plus soutenable, est aussi génératrice de tensions difficiles à gérer ;
- L'existence de fortes hétérogénéités spatiales, qui ont tendance à croître avec les migrations ;
- L'importance des coûts de transaction, qui résulte à la fois de l'immensité des territoires, des faibles densités de peuplement et d'activité économique et du sous-développement des infrastructures.
- La priorité généralement accordée à l'activité sur la productivité : les sociétés africaines se doivent d'accueillir les nouveaux arrivants, par la création d'activités que l'on qualifie généralement d'informelles, et la croissance de la productivité du travail ne peut en général constituer qu'un objectif secondaire.
- La présence très générale de la pluri-activité. De nombreux ménages ont un pied en ville et un pied au village, et partagent leur temps entre la production et le commerce, entre l'emploi salarié et une activité « informelle ».
- L'importance des transferts entre ménages, et notamment entre villages et villes, qui facilite la mobilité et accroît la capacité de résistance aux chocs.
- Et la coexistence de modes de fonctionnement de l'économie différents, des plus capitalistiques et extravertis à l'économie de subsistance non monétarisée, en passant par l'économie populaire ou informelle.

II. Un cadre conceptuel adapté au cas de l’Afrique de l’Ouest

L’approche démo-économique et spatiale de l’étude WALTPS

Le cadre conceptuel dont il convient de se doter pour observer et comprendre le fonctionnement et les transformations des pays de cette région sur la longue durée doit impérativement des spécificités rappelées ci-dessus et rendre compte de l’évolution du complexe **“Population * Espace * Economie * Changement Social et Politique”** : c’est ce qui a été tenté dans l’étude WALTPS (West Africa Long Term Perspective Study).

L’approche démo-économique et spatiale utilisée dans cette étude pour décrire et interpréter les transformations de l’«économie réelle» prend pour point de départ l’évolution dans le temps de la matrice de peuplement : la population totale est répartie en divers milieux (urbain, rural, grandes et petites villes, zones enclavées et côtières,..) et en diverses strates représentatives de modes et de standards de vie typés (à dominante agricole, informelle, moderne,..). A chacune de ces catégories de population est associé un comportement en termes de demande (besoins en biens et services et besoins de revenus) et d’offre, l’une et l’autre différenciées selon les localisations et les modalités d’interaction, à l’aide de modèles spatiaux.

Pour rendre compte du fait que la population constitue en elle-même - et non par l’intermédiaire de l’emploi- un facteur de production, l’économie est considérée comme constituée de la superposition de deux sous-systèmes ou niveaux interdépendants. Le niveau de base, qui correspond aux transactions liées à la satisfaction des besoins essentiels des diverses catégories de ménages, est déterminé par la demande, et ne dépend de la conjoncture qu’indirectement, dans la mesure où cette dernière influence la répartition de la population entre les diverses catégories de ménages. Le deuxième niveau, plus "classique", qualifié d’exposé, dépend plus directement du contexte macro-économique, des relations avec l’extérieur et des contraintes d’offre. La structure et la croissance du produit intérieur brut "réel" résultant de la combinaison de ces deux niveaux apparaissent comme liés d’une part au comportement de l’économie exposée, très dépendante des relations avec le reste du monde, et d’autre part à l’évolution de la structure du peuplement.

On n’abordera ici, à titre d’illustration de cette approche démo-économique et spatiale à l’échelle macroscopique, que deux questions : celle des relations entre demande alimentaire urbaine et transformation agricole et rurale, et celle des relations entre urbanisation et transformation de l’"économie réelle". Ces mêmes questions seront reprises à une l’échelle plus locale de zones constituées d’une ville et de son hinterland dans la présentation des études ECOLOC.

Demande alimentaire urbaine et transformation de l’agriculture

Pour faire face aux besoins des consommateurs non producteurs de denrées alimentaires et autres produits d’origine agricole, le surplus que chaque agriculteur doit, en moyenne, mettre sur le marché au-delà de son autoconsommation, ou "productivité agricole marchande", doit croître en première approximation comme le rapport de la population non agricole à la population agricole, soit, dans le contexte africain et compte tenu de l’amélioration de la ration alimentaire, de plusieurs dizaines de fois en un siècle !

La capacité des agriculteurs à répondre à la demande urbaine et leur propension à s’adapter aux sollicitations du marché ne sont évidemment pas les mêmes partout. La confrontation entre demande offre agricole s’effectue dans un espace structuré par les réseaux de transport et de communication,

avec des coûts de transaction et dans des conditions de compétition interne et externe qui sont très dépendants de la localisation. C'est pourquoi une approche spatialisée de la question des échanges entre l'agriculture et les villes est indispensable.

Pour mesurer l'intensité des interactions entre les zones de production de denrées alimentaires, qui sont essentiellement rurales, et les lieux de transformation et de consommation de ces produits que sont les villes, on a créé un indicateur représentatif de l'intensité du « signal » émis par les villes en direction de l'espace rural. Cet indicateur, appelé "tension de marché", est assimilable au « prix virtuel » à la ferme d'un produit composite qui assure en tout point l'équilibre entre l'offre des divers lieux de production et la demande émanant des différents centres de consommation (ou d'exportation). L'indicateur de tension de marché tient ainsi compte :

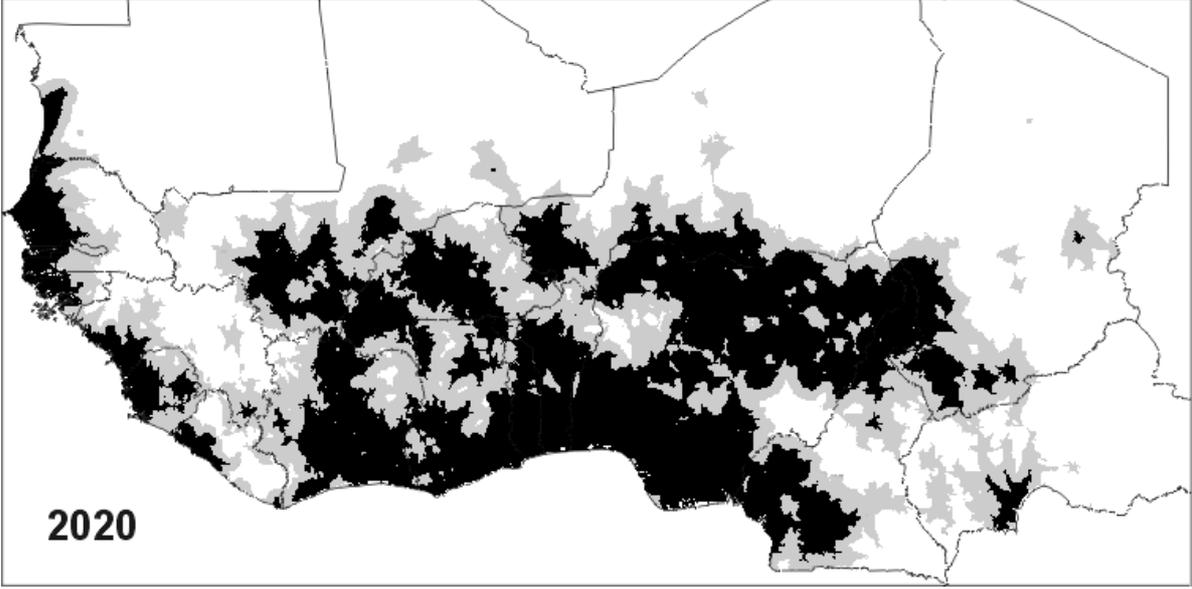
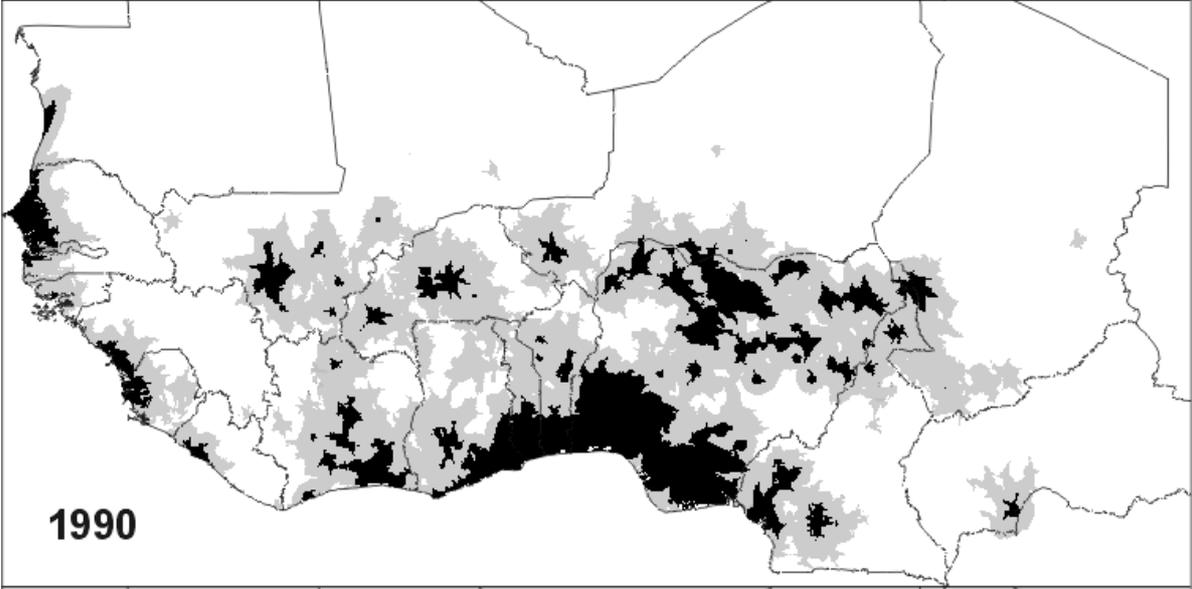
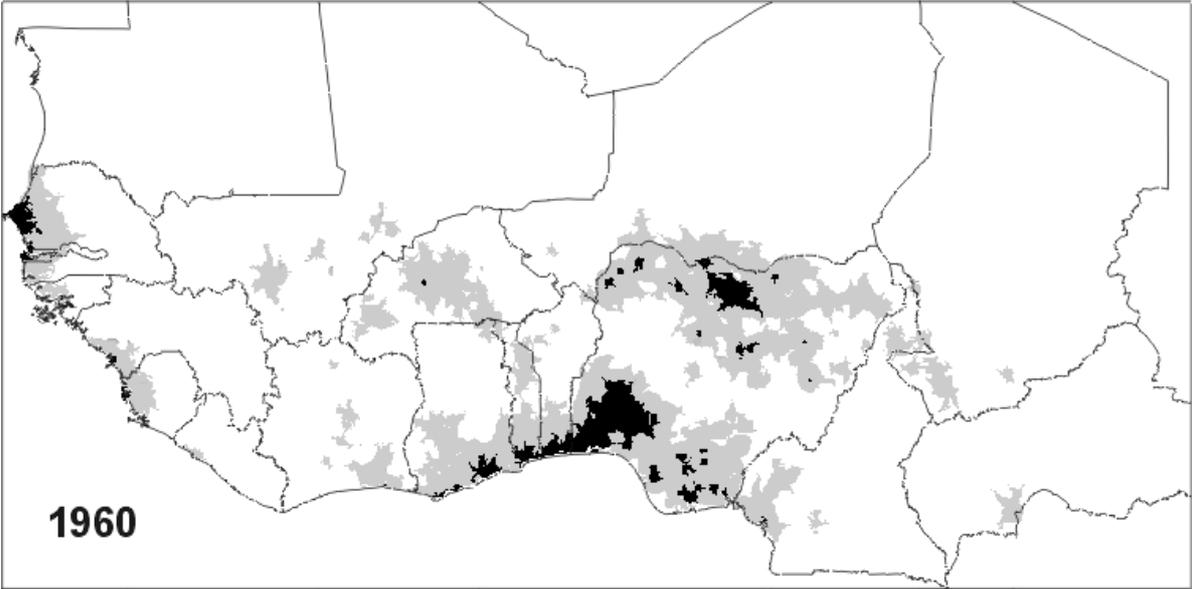
- Du poids des différents marchés et de l'éloignement de ces marchés ;
- De l'hétérogénéité des coûts de franchissement des distances, due aux infrastructures, au relief, à l'hydrographie... ;
- Des conditions de l'offre de surplus de denrées agricoles (caractéristiques agro-climatiques, niveau de peuplement rural...) ;
- Des effets de concurrence entre les différents marchés dans l'allocation de ces surplus ;
- Des éventuels effets de "clapet" qui limitent les tensions de marché à un certain niveau, au-delà duquel les produits importés deviennent plus compétitifs.

Les trois cartes ci-contre donnent une représentation schématique de la valeur de cet indicateur pour 1960, pour 1990, et pour l'année 2020, en se basant sur l'image 2020 du peuplement de la région et sur un jeu d'hypothèses complémentaires. Les zones en noir sont fortement connectées au marché, les zones en gris le sont modérément, et les zones en blanc sont très peu connectées au marché, de sorte que le comportement des agriculteurs est censé y être principalement déterminé par des considérations locales, telles que la sécurité alimentaire.

La comparaison entre les résultats du modèle de tension de marché et les données localisées existantes confirme la pertinence –statistique- de ce modèle des tensions de marché, à la fois comme outil de description de la géographie agricole et rurale à un instant donné et comme outil d'interprétation et de prévision des transformations sur la longue durée :

- La densité du peuplement rural est bien corrélée avec la tension de marché : plus une zone est "exposée" au marché, plus sa densité de population est élevée. A l'échelle ouest-africaine, cette relation explique mieux les fortes variations de densité de peuplement que les critères agro-écologiques, qui n'interviennent de façon très significative qu'aux densités élevées de population ;
- La production par hectare (ou rendement) et la production par habitant rural (ou productivité agricole) sont également étroitement corrélées aux "tensions de marché" : ces dernières permettent ainsi d'expliquer d'importantes différences de rendement et de productivité entre régions aux mêmes conditions agro-écologiques ;.

Les cartes de tensions de marché permettent en outre de visualiser les "bassins de marché", les zones appartenant à un même marché. On voit sur les cartes ci-contre que, jusqu'à présent, les principaux marchés restent disjoints. Ils ne se connectent fortement qu'à l'horizon 2020, époque à laquelle la moitié du commerce agro-alimentaire portera sur des échanges entre pays de la région.



A l'échelle macroscopique et macro-régionale, on peut donc affirmer que le marché, représenté par un ensemble de villes reliées par des réseaux de transport et de communication, est l'un des principaux moteurs de la transformation des systèmes de production ruraux et de la croissance de la productivité et des revenus des agriculteurs. Un examen plus attentif des rapports entre urbanisation et transformation agricole montre toutefois que la relation entre ces deux variables n'est pas « linéaire ».

Tant que le niveau d'urbanisation est inférieur à 20 %, une demande urbaine inférieure à 20 % de la demande agricole totale n'est guère perçue par les agriculteurs différemment de l'aléa climatique. Il faut que la demande urbaine effective (déduction faite des importations et de l'aide alimentaire hors marché) dépasse nettement ce seuil de 20 % de la demande agricole totale et que la collecte correspondante ne soit pas trop aléatoire pour que certaines exploitations prennent le risque de s'organiser en fonction du marché et de produire des surplus "programmés", pouvant alimenter des circuits de commercialisation réguliers.

Quant à l'intensification de la mise en valeur agricole, c'est-à-dire le passage à des techniques de production plus élaborées, avec accroissement des rendements, elle n'intervient que dans une étape ultérieure du processus d'urbanisation, surtout en situation de relative surabondance de terre et de main-d'œuvre qui caractérise encore aujourd'hui la majeure partie de l'espace rural. En l'absence de contraintes foncières, une famille d'agriculteurs peut en effet dégager un surplus correspondant aux besoins alimentaires d'une autre famille. Donc, tant que le niveau local d'urbanisation ne dépasse pas environ 50 %, le surplus vivrier pour le marché peut croître sans transformation notable des systèmes de production agricole, c'est-à-dire avec les techniques traditionnelles, manuelles et sans consommation notable d'intrants. Ce n'est qu'au-delà de ce seuil d'urbanisation de l'ordre de 50 % qu'une fraction notable des exploitations agricoles est incitée à adopter des méthodes de culture différentes, à productivité de la main-d'œuvre plus rapidement croissante (grâce à la mécanisation) et, si la contrainte foncière le justifie, à rendements croissants.

Par contre, dans les zones géographiques où le ratio population non agricole/population agricole varie peu dans le temps et dans l'espace, il est peu vraisemblable que les choix technologiques des agriculteurs évoluent rapidement, à moins d'un effort d'encadrement et de vulgarisation très soutenu et donc coûteux : un projet agricole installé en rase campagne, loin de toute ville et de tout marché, a peu de chance de survivre au départ des encadreurs.

Pour que la mécanique de l'approvisionnement alimentaire des villes par le milieu rural fonctionne, il faut à tout le moins que les consommateurs urbains soient solvables : le paragraphe suivant apporte des éléments de réponse à cette question, avant de se demander ce que les villes offrent en échange au monde rural.

Que se passe-t-il en milieu urbain ? Les consommateurs urbains de denrées alimentaires sont-ils solvables ? D'où tirent-ils leurs revenus ?

Le raisonnement ci-dessus, selon lequel le principal moteur de la transformation de l'agriculture africaine est la demande urbaine et régionale, s'applique aussi aux autres catégories de biens et services essentiels, dont dépend une grande part de l'économie urbaine. La demande de ces biens essentiels et donc l'offre et les revenus correspondants dépendent du nombre de personnes et de leur répartition dans l'espace et par catégorie sociale. Illustrons ce processus et ses implications dans le cas du secteur informel urbain, dont la population a décuplé en trente ans et qui est en passe de devenir le principal secteur d'accueil de la croissance démographique, devant l'agriculture.

En moyenne, la migration d'un individu du milieu rural vers les villes se traduit par un triplement de son besoin de dépense totale (y compris l'autoconsommation), auquel correspond un triplement du revenu nécessaire. Sur la longue durée, la forte croissance de la population informelle montre que ce secteur reste attractif, avec des flux migratoires nets fortement positifs. Pour les nouveaux migrants qui réussissent leur insertion, le recours aux transferts en provenance de l'épargne antérieure ou de la communauté ne pouvant durer qu'un temps, ce besoin de dépense accru doit se traduire par une augmentation correspondante des revenus et de la productivité ou valeur ajoutée moyenne de cet individu. C'est à peu près ce que montrent les comptes de l'économie réelle. Malgré l'afflux continu de migrants relativement pauvres, l'économie de base du milieu d'accueil, correspondant à la production et à la circulation des biens et services essentiels - y compris le logement- a tendance à croître comme la population totale de ce milieu. L'attractivité du secteur informel urbain et sa capacité d'absorption de nouveaux migrants dépendent du contexte macro-économique, de la qualité des infrastructures et des opportunités offertes par les villes. Si la conjoncture se détériore, le rythme d'immigration net vers les villes se ralentit et vice-versa.

La croissance économique du secteur informel est donc de nature extensive, avec une priorité donnée à l'accueil et à l'emploi du maximum de personnes et non à la croissance de la productivité ou de la compétitivité de ses entreprises. Il en restera sans doute ainsi tant que le réservoir de migrants potentiels issus du milieu rural, d'autres villes ou d'autres pays restera proportionnellement très important. La productivité moyenne ne pourra commencer à croître notablement que lorsque le processus migratoire se ralentira.

Les besoins de dépense des ménages et les opportunités économiques croissant avec la taille des agglomérations, on constate aussi que la "productivité" moyenne des diverses strates d'activités (informelles, modernes) des villes croît avec leur taille. Ainsi, la productivité moyenne d'une ville de 50.000 habitants est le double de celle d'une ville de 5.000 habitants et inférieure de moitié à celle d'une ville de 2 millions d'habitants.

Ces effets d'agglomération sont en partie masqués par le développement du secteur informel, qui rassemble aujourd'hui les deux tiers de la population urbaine totale, contre un tiers dans les années 1960. Cette informalisation des villes peut être interprétée comme une endogénéisation du processus d'urbanisation, initialement impulsé de l'extérieur, avec un secteur moderne largement extraverti. Malgré cette informalisation, la contribution des villes au produit intérieur brut "réel" s'est accrue de 38 % en 1960 à 66 % en 1990.

En moyenne, la valeur ajoutée par habitant urbain, et donc les revenus, sont aujourd'hui de l'ordre de deux à trois fois plus élevés qu'en milieu rural. Sur la longue durée, ce ratio tend à baisser lentement du fait à la fois de l'informalisation de l'économie urbaine et de la relative stagnation de la productivité moyenne de ce secteur, et de la croissance de la productivité agricole et rurale résultant comme on l'a vu de l'urbanisation. Mais, pour encore plusieurs décennies, tant que le peuplement ne sera pas stabilisé, cet écart de productivité et de niveau de revenus entre milieu urbain et milieu rural restera très élevé, de l'ordre de deux : les interactions entre milieu urbain et milieu rural resteront durablement marquées par de fortes disparités entre ces deux milieux.

L'interaction entre villes et hinterland rural suppose plus généralement que s'établissent entre les deux milieux des relations d'échanges à double sens

Il faut non seulement que les consommateurs disposent des revenus nécessaires pour acheter leur nourriture, ce qui est et restera le cas général, mais aussi que les villes offrent à leur hinterland ce dont les ménages et les opérateurs de cet hinterland ont besoin. Si ce que les agriculteurs "vendent"

au milieu urbain est facile à identifier, les biens, services et opportunités offertes par les villes en échange de leurs achats agricoles sont par contre beaucoup plus diffus et complexes : exutoire à l'excédent de main-d'œuvre, accès à des emplois saisonniers, accès à des biens matériels d'origine urbaine ou importés, accès à des services, opportunités d'investissement, information, nouveau modèle social,... : les études ECOLOC, qui seront brièvement décrites dans la section suivante, apportent des éléments de réponse à cette question.

III. Gérer l'économie localement en Afrique de l'Ouest : le programme ECOLOC

Genèse du programme ECOLOC

L'étude WALTPS montre que l'économie d'un pays ou d'une région pouvait s'interpréter non seulement comme une combinaison de secteurs ou de branches, mais aussi (et surtout) comme une congruence d'économies locales de zones formées chacune par un ou plusieurs centres urbains et leur hinterland rural. Dans la plupart des pays de la région, ces zones urbano-centrées concentrent au moins les quatre cinquièmes de l'activité économique totale sur moins d'un cinquième de la superficie totale du pays, et c'est au sein de ces zones qu'apparaissent les principales innovations en matière de systèmes de production et d'échanges, mais aussi de transformation des rapports sociaux.. Le processus de décentralisation, dans lequel tous les pays de la région sont engagés, apparaît ainsi comme la conséquence logique de la multiplication du nombre de villes qui constituent autant de centres de pouvoir qui ne demandent qu'à s'affirmer. Initialement chargées de gérer (administrativement) le territoire qui leur était dévolu, les collectivités locales nouvellement créées ont rapidement compris qu'elles ne pouvaient exercer pleinement leurs responsabilités sans s'impliquer dans le développement économique local et sans une bonne compréhension du fonctionnement de l'économie de leur territoire et des interactions avec les territoires environnants.

C'est la raison pour laquelle le PDM et le Club du Sahel ont pris en 1997 l'initiative du programme ECOLOC (Relance des économies locales en Afrique de l'Ouest). Ce programme s'est initialement fixé les objectifs suivants :

- Préciser le concept d'économie locale et montrer qu'il est possible d'en comprendre et d'en décrire le fonctionnement, les principaux moteurs et les rapports avec le reste du pays et du monde ;
- Mettre en évidence les freins au développement de ces économies locales mais aussi les potentialités, et explorer les conditions d'une relance durable de ces économies locales.
- Préciser les rôles des divers acteurs publics et privés, locaux et extérieurs, et créer les conditions d'un renforcement du dialogue entre tous ces intervenants.
- Déterminer les besoins d'information et de formation qui en résultent, pour les acteurs locaux : maires et autorités locales, opérateurs économiques, société civile.
- Tirer des ces études de cas les enseignements et méthodes permettant l'utilisation de l'approche ECOLOC pour répondre à une demande croissante : en priorité, celle des villes de deuxième niveau des armatures urbaines nationales, qui jouent le rôle de capitales régionales ou dont la population avoisine les 100 000 habitants. L'Afrique de l'Ouest compte aujourd'hui une centaine de villes de ce type.

- Organiser la maîtrise d’ouvrage et la maîtrise d’œuvre de ces études, et aider le PDM à prendre progressivement en charge l’animation et la supervision régionales du programme ECOLOC.

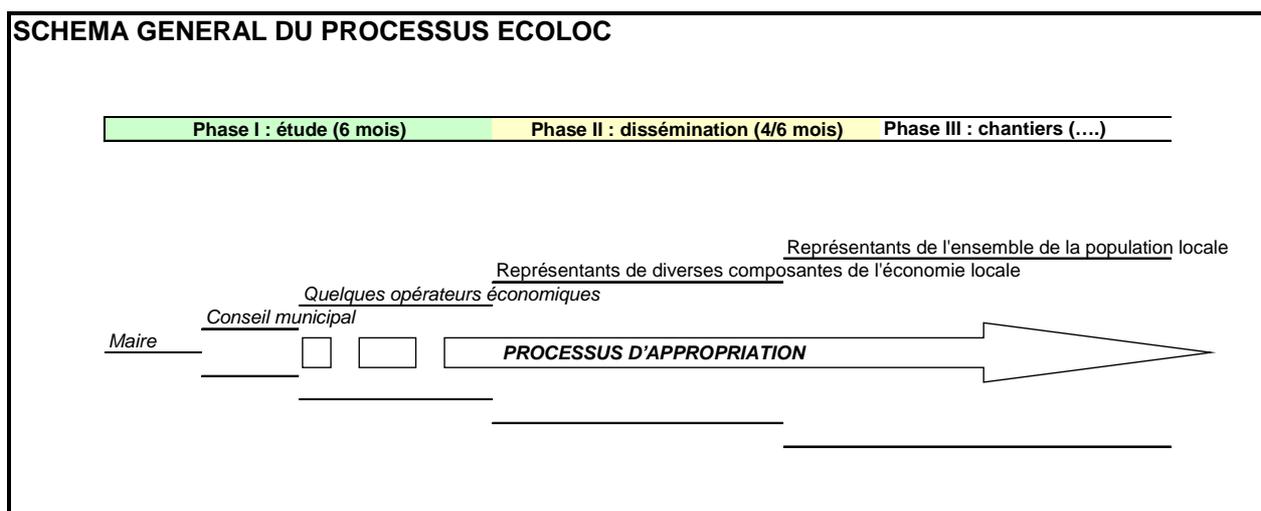
Chaque étude ECOLOC porte sur une zone constituée par une ville de deuxième rang (capitale régionale ou ville dont la population dépasse 100 000 habitants) et sa zone d’influence rurale. Ces territoires, peuplés au total de 200 à 500 000 habitants, sont suffisamment restreints pour qu’on puisse en faire l’étude “exhaustive” et suffisamment différenciés pour qu’on puisse y saisir la complexité des processus économiques et sociaux et les dynamiques ville-milieu rural. Le concept d’économie locale aide à comprendre comment fonctionnent la société réelle, les ménages, les opérateurs économiques et les institutions.

L’approche ECOLOC s’intéresse avant tout au développement économique local. Elle ne touche pas à tous les aspects de la vie locale, mais se concentre sur l’analyse des processus de d’accumulation, de production et d’échanges et sur l’analyse des comportements des divers acteurs publics et privés de l’économie locale. L’approche ECOLOC est cependant globale au sens où elle recommande de combiner les dimensions démographique, économique, socio-politique et spatiale pour fournir une compréhension des mécanismes de développement de l’économie locale et une vision intelligible des transformations structurelles dont la société locale et son territoire de support sont le siège.

La méthode d’études consiste d’une part, à décrire et à expliquer les processus économiques locaux et les activités qui la génèrent, et d’autre part à identifier et à comprendre les dynamiques de transformations structurelles (économiques, sociales, et spatiales) sur la base desquelles construire des stratégies de développement et de relance économique durables.

La démarche ECOLOC.

La démarche ECOLOC est organisée en trois phases : la phase d’étude d’une durée de 4 à 6 mois ; la phase de dialogue politique et de concertation d’une égale durée ; et la phase de mise en œuvre des stratégies de développement local et de relance économique qui démarre après la phase de concertation pour, par principe, ne plus s’arrêter.



La phase d'étude aboutit à la production d'un ensemble d'informations cohérentes, rétrospectives et prospectives sur l'économie locale, les acteurs, les enjeux, les dynamiques, le tout exprimé en termes quantitatifs, qualitatifs, et spatiaux, et résumé dans un cadre de référence dénommé «Tableau de bord de l'économie locale ». La phase d'étude est suivie dès le départ par un comité de suivi (généralement appelé «Comité ECOLOC » comprenant le responsable de la collectivité locale du pôle urbain (et éventuellement des autres localités comprises dans la zone d'étude), un ou deux adjoints, et un ou deux opérateurs économiques ou représentants des chambres consulaires ; le comité ECOLOC s'élargit ensuite au fur et à mesure de l'avancement de l'étude par inclusion des autres acteurs. La phase des études se termine par une restitution publique des résultats en présence de tous les acteurs.

La phase de dialogue politique et de concertation commence à la suite de la restitution des études. Elle consiste en une série de consultations ciblées et de négociations menées sous les auspices de la collectivité locale avec l'appui d'un facilitateur assisté de membres de l'équipe d'étude et de personnes ressources. Elle permet normalement de discuter et de formuler un plan de développement local (ou communal) établissant :

- Un diagnostic partagé sur les enjeux communaux : lien entre production dans la commune et niveau de prélèvement public, liens entre investissements publics communaux et la compétitivité des entreprises privées ; liens entre fiscalité communale, patrimoine foncier et immobilier et dépense publique communales ; liens entre stock de capital public et budget d'entretien ;
- Des objectifs de développement communal en terme de fiscalité et de priorité d'investissement ;
- Un diagnostic partagé sur les enjeux du développement économique local : atouts, contraintes et perspectives des principales activités en tenant compte des interdépendances entre ces activités notamment des interdépendances villes/campagnes ; enjeux liés à l'insertion de la zone d'étude dans l'espace national et régional ;
- des objectifs prioritaires en termes 1) d'aménagement et d'équipement pour abaisser les coûts de transaction internes à l'économie locale et entre l'économie locale et l'économie nationale et régionale, 2) de développement de secteurs à fort potentiel, 3) de mise en place ou de réactivation d'une instance chargée de la promotion de l'économie locale, etc.

La phase de mise en œuvre des stratégies de développement communal et de relance de l'économie locale est une phase proprement interne à la collectivité et à ses partenaires locaux et extérieurs. Elle inclut : 1) la réorientation de la politique communale d'investissement selon les objectifs définis ; 2) la définition et la mise en œuvre d'une politique de mobilisation des ressources locales appropriée ; 3) la négociation avec les partenaires extérieurs (État, bailleurs) sur la base des objectifs définis (le plan de développement local devant normalement devenir la référence pour l'ensemble des interventions des partenaires extérieurs ; 4) la création éventuelle d'associations de communes pour défendre auprès des autorités nationales des enjeux communs (amélioration par exemple du réseau local de marchés et de communication ; 5) l'organisation éventuelle de concertations avec les collectivités locales des pays limitrophes pour la discussion d'enjeux communs liés notamment à l'aménagement des territoires, à la facilitation des échanges régionaux et à l'organisation des marchés ; 6) des actions de relance concertée de certaines filières d'activité privée.

Quelques indications méthodologiques intéressantes du point de vue de l'appréhension des interactions entre ville et hinterland

L'analyse de l'économie locale en termes de complexes d'activités liées

Définition des complexes

On entend par complexe l'ensemble des activités et transactions liées à une activité donnée, directement (par le processus de production), indirectement (via les intrants utilisés dans le processus de production) et de façon induite (via la distribution des revenus engendrés par ces activités). La prise en compte de chaque complexe d'activité et la localisation des activités correspondantes (dans la ville, dans la zone rurale, dans le reste du pays,...) permet de calculer divers multiplicateurs d'emploi et de valeur ajoutée et d'apprécier le degré d'intégration à l'économie locale ou au contraire d'extraversion de chaque activité considérée.

Le premier et le plus important des complexes d'activité à l'échelle locale est le complexe primaire. Alors que l'activité de production agricole proprement dite se situe pour l'essentiel en milieu rural, une partie -croissante avec l'intensification- des effets indirects et induits de cette activité se situe en milieu urbain. C'est la raison pour laquelle on ne peut étudier l'économie urbaine sans disposer d'une bonne information sur l'évolution de l'agriculture et de l'économie rurale.

Les principaux complexes d'activité dont dépend l'économie de la ville, qui correspondent aux fonctions exercées par cette ville, sont les suivants :

- **nourrir** la ville
- subvenir aux **autres besoins essentiels** de la population ;
- **équiper, construire et entretenir** la ville et sa zone d'influence.
- **produire** des biens et services finaux et intermédiaires autres que ceux mentionnés précédemment. Etude de la branche tourisme, qui semble disposer d'un bon potentiel à Kaya et Bobo pour des raisons différentes, etc.
- **échanger** (exporter, importer, réexporter) des biens et services avec la zone d'influence rurale, avec les autres villes et les autres régions et avec le reste du monde.
- **administrer** la ville et la zone d'influence.
- **faire circuler l'argent**

Pour chacune de ces fonctions, on s'efforce notamment de repérer les principaux acteurs publics et privés, locaux et extérieurs à la région, "modernes" et "informels", leur niveau d'implication dans la vie économique locale, leurs performances, forces, faiblesses, leurs revendications ou attentes, les évolutions structurelles et les réactions à la conjoncture (capacité à saisir les opportunités, comportement en période de crise).

Les villes sont abordées non comme des systèmes fermés, mais en tant que pôles de structuration de l'économie locale et de développement des relations avec l'hinterland

Dans les études ECOLOC, chaque ville est analysée non seulement du point de vue de ses activités propres et de leurs transformations internes, mais aussi en tant que pôle de structuration de sa zone d'influence.

L'un des aspects importants de cette question de l'évolution du complexe primaire concerne les échanges ville-milieu rural. Décrire et si possible quantifier les échanges de biens et services et les transferts entre l'agriculture, le milieu rural et la ville, et analyser les interdépendances entre ces deux milieux. Présenter à l'aide de cartes (origine-destination) et de schémas des principaux flux d'échanges entre les divers opérateurs urbains, périurbains, ruraux et du reste du pays et du monde. Le cas échéant, approfondir cette problématique dans le cas précis d'une culture encadrée ou d'une zone d'intervention de sociétés de développement ou d'un complexe agro-industriel.

Identifier les relations d'échange qui sont actuellement convenablement développées, et celles qui semblent anormalement sous-développées et qui constituent apparemment des facteurs de blocage du développement rural, urbain et régional. Identifier celles de ces relations qui sont appelées à un important développement dans l'avenir. Comparer la situation de la zone d'étude à celle d'autres régions aux caractéristiques similaires. Comment s'expliquent les anomalies apparentes ? Repérer les causes apparentes et les causes premières de cette situation.

Quels sont les principaux obstacles à l'intensification des échanges ville-milieu rural, et comment y remédier ? Quelles conséquences pour l'agriculture, pour l'activité et le développement rural et urbain, et pour la dynamique démo-économique locale ?

Identifier les “pilotes” de l'économie locale : commande locale et globalisation

L'étude doit contribuer à répondre aux questions : de quels centres de décision dépendent les diverses composantes de l'économie locale ? Quels sont les facteurs extérieurs exerçant une influence majeure sur ces diverses composantes ? Que peuvent faire les opérateurs locaux pour maximiser leurs chances dans cet environnement de plus en plus “globalisé” ? La distinction faite dans l'étude WALTPS entre les deux “niveaux” de l'économie réelle, à savoir le niveau de base - correspondant à l'ensemble des activités et des transactions dont les gens dépendent pour leur vie quotidienne- et le niveau exposé, plus directement sensible à l'environnement macro-économique et politique, peut à cet égard fournir une première grille de lecture.

L'étude WALTPS montre que la grande majorité de la population des villes trouve sa raison d'être et son activité dans le niveau de base de l'économie. Cette composante est donc importante, à la fois en termes d'emplois, de génération de revenus, d'accès aux biens et services essentiels et d'accumulation de capital.

Mais une ville ne peut “croître” (plus que proportionnellement à sa croissance démographique naturelle) et prospérer durablement que dans la mesure où elle peut s'insérer dans un circuit de transferts (point évoqué ci-après) et dans une économie de marché dépassant l'autosuffisance locale. La ville doit “importer” et “exporter” ou “réexporter”, faire circuler les biens, les services et l'argent. Les activités de production et d'échange liées à ces fonctions d'import-export des villes appartiennent en grande partie au niveau exposé de l'économie, moderne ou informel, public ou privé.

Si l'économie de base d'une ville peut être qualifiée sans conteste de locale, en ce sens qu'elle ne dépend pour l'essentiel que de décisions et d'impulsions locales, cela est moins évident et sans doute moins vrai pour le niveau exposé : les centres de décision correspondants ne sont pas nécessairement - et sont même rarement- localisés dans la ville considérée. Ils se situent plutôt dans les niveaux supérieurs de l'armature urbaine nationale, et plus probablement dans la capitale, voire à l'extérieur du pays. Une bonne partie des activités du niveau exposé de

l'économie de la capitale elle-même dépend à l'évidence de centres de décision extérieurs ou d'événements extérieurs, comme la variation des taux d'intérêt et des taux de change des monnaies de réserve, la fluctuation du prix des matières premières sur le marché mondial, ou les décisions de délocalisation prises par les entreprises multinationales. Face à ces événements extérieurs, la marge de manœuvre des décideurs locaux est certes limitée, mais elle n'est pas nulle.

En proposant des outils pour identifier et débattre d'une part, des enjeux et de leurs porteurs, et d'autre part d'une vision prospective et dynamique de l'économie et de la société locales, le Programme ECOLOC offre les moyens d'identifier les leviers d'action, et en particulier ceux que les autorités locales peuvent mobiliser pour rendre leur collectivité plus vivable, plus compétitive et plus attractive. Le Programme ECOLOC montre ainsi la pertinence et la possibilité de mettre en place un cadre de référence pour le développement local (Local Development Framework, LDF), déclinaison locale du cadre global de développement (Comprehensive Development Framework, CDF) proposé au niveau national. Ce cadre de référence pour le développement local devrait être à la base des plans de développement et d'investissements communaux, et devrait constituer l'élément pivot du dialogue avec l'Etat, les partenaires au développement et les acteurs de la coopération décentralisée. Il doit en particulier permettre de préparer dans de bonnes conditions le renouvellement du dialogue avec les villes et autorités locales à l'ordre du jour dans le cadre de l'initiative « Cities Alliance » proposée par la Banque Mondiale et le Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains, avec l'appui de la communauté des partenaires bilatéraux.

La prise en compte de l'espace est au cœur de l'APPROCHE ECOLOC

La faiblesse de la prise en compte de la dimension spatiale du développement dans les premiers Rapports ECOLOC- ET SPÉCIALEMENT DANS LEUR DIAGNOSTIC - est compréhensible si on tient compte de l'objectif initial des études ECOLOC, mais elle n'est pas en accord avec l'APPROCHE ECOLOC. Par "APPROCHE" il faut entendre la façon de concevoir et d'aborder les problèmes du développement.

La relance des économies locales (le programme ECOLOC) s'inscrit dans le contexte de la décentralisation : une décentralisation qui ne s'accompagnerait pas d'un développement économique substantiel aurait de grandes chances de provoquer la déception, voire le rejet des nouvelles institutions.

Or la décentralisation est, en elle-même, un acte majeur d'Aménagement du Territoire : en créant des pouvoirs locaux face au pouvoir de l'Etat Central et en leur accordant une autonomie et des ressources propres, mêmes relatives ou insuffisantes, la décentralisation offre à *des collectivités locales qui gèrent une partie du territoire national* la possibilité, plus ou moins vite, d'exprimer leurs objectifs et de conduire, explicitement ou implicitement, des politiques de développement local et d'aménagement local.

Dans un contexte décentralisé - a fortiori dans un contexte de décentralisation en cours - politique de Développement et politique d'Aménagement du Territoire ne doivent pas apparaître comme une reprise, par le pouvoir central, de prérogatives qu'il vient d'accorder. Une politique nationale d'Aménagement du Territoire ne peut plus se développer à partir du sommet, sans prendre en compte les compétences reconnues aux collectivités locales, sans s'appuyer sur *les dynamiques locales*, sans organiser une concertation, entre les collectivités locales et entre celles-ci et le pouvoir central. La dimension spatiale des études ECOLOC doit tenir compte de ce fait.

A cet égard, on doit méditer les recommandations contenues dans le dernier Rapport de la Banque Mondiale au chapitre du développement urbain :

« Pour finir, plus que toute politique volontariste, il importe beaucoup que le cadre national favorise *la compétition entre les villes pour les aides publiques* (nationales et régionales) de nature à promouvoir l'investissement dans les régions. »

Cette conception de l'Aménagement du Territoire (en partie liée à l'option libérale mais aussi aux graves déboires de politiques excessivement volontaristes) n'exclut pas le besoin d'études à l'échelle nationale, voire régionale (au sens d'un ensemble d'Etats voisins). La taille des zones d'études ECOLOC comme les moyens mobilisés pour ces études excluent d'aborder sérieusement les problèmes d'Aménagement du Territoire national. Mais en fournissant aux partenaires une meilleure connaissance des économies locales, en démontrant leur réalité et leurs potentialités, l'approche ECOLOC apporte à la fois un appui à la décentralisation et à une conception concrète de l'aménagement du territoire. Et les études ECOLOC peuvent et doivent identifier les problèmes d'Aménagement du Territoire national qui ont un impact sur le développement local et *permettre aux collectivités concernées de comprendre les enjeux correspondants, de situer leur intérêt et d'argumenter leur position ou leurs requêtes.*

Les quatre niveaux de l'analyse spatiale dans le programme ECOLOC

On dit couramment d'un problème qu'il est d'échelle nationale, régionale ou locale. C'est dans ce sens que la réflexion conduit à recommander d'aborder la prise en compte de l'espace, dans les travaux ECOLOC, en extrayant les données spatiales et les diagnostics portés sectoriellement sur l'économie locale et en les rapprochant aux quatre *échelles* ou *niveaux* de travail et de présentation ci-après, entre lesquels sont organisés une série d'aller-retour :

- Le niveau de la sous-région (ici l'Afrique de l'Ouest) dont la prise en compte est facilitée par l'étude WALTPS : les décideurs locaux, qui n'ont guère de prises sur les décisions qui se prennent à ce niveau, ont tout intérêt à être pleinement conscients des enjeux correspondants ;
- Le niveau régional, qui permet d'appréhender les relations entre la zone d'étude et le reste du pays ou de la région, de mettre en évidence la place, la consistance, les potentialités et les contraintes ou handicaps de l'économie locale et d'aborder la question de la compétition avec les espaces associés aux centres urbains voisins de même rang ou de rang supérieur. A ce niveau régional, qui dépasse également les compétences locales, les décideurs locaux doivent être attentifs aux décisions qui se prennent, se préparer à saisir les opportunités qui se présentent, et à défendre leurs intérêts ;
- Le **niveau local**, qui correspond à la zone d'étude ECOLOC, formée par la ou les villes et leur hinterland rural ; c'est le niveau privilégié de la concertation entre les autorités locales (communes urbaines, communautés rurales environnantes) et les opérateurs locaux ;
- Enfin le **niveau urbain**, qui correspond à l'espace actuellement urbanisé et susceptible de l'être à l'horizon d'une génération ;

Illustration globale de l'exercice sur le cas de Sikasso

Conclusion

Le programme ECOLOC confirme les conclusions de WALTPS :

(1) d'aider les villes africaines, leurs opérateurs économiques et leur société civile à reprendre un minimum de contrôle sur le destin de leurs collectivités, notamment en s'appuyant sur une information adéquate et partagée sur les dynamiques locales, les adaptations nécessaires pour faire face aux enjeux du futur, et notamment ceux concernant l'inscription de la collectivité dans l'espace national et régional ;

(2) d'ajuster les modalités de mobilisation des ressources locales aux besoins engendrés par l'urbanisation, et d'expérimenter de nouveaux mécanismes de financement en vue notamment de retrouver une capacité locale d'investissement et d'amorcer un processus durable d'entretien du patrimoine public local, actuel et futur ;

(3) de promouvoir de nouvelles approches pour la maîtrise d'ouvrage locale permettant à la collectivité de mieux contribuer au renforcement des économies locales ;

(4) de définir des stratégies en vue d'une meilleure prise en compte des synergies entre la ville et son hinterland dans une perspective d'aménagement du territoire.

IV. Quelques implications opérationnelles de cette approche démo-économique et spatiale des interactions ville-hinterland

1. Avant de rédiger ses deux documents de stratégie urbaine (cities in transition : a strategic view of urban and local development) et de stratégie rurale (Rural development : from vision to action) il aurait été souhaitable que les divers services concernés de la Banque Mondiale réfléchissent ensemble à l'importance de la dimension spatiale et territoriale des processus de développement, comme cela a été tenté dans l'étude WALTPS. Le thème des interactions entre milieu urbain et milieu rural fournit en tout cas une occasion de reprendre aujourd'hui cette question fondamentale.

2. Dans les pays en voie de peuplement, l'économie nationale apparaît comme une congruence d'économies locales de petites régions constituées par les villes et leur zone d'influence rurale. Dans ces pays marqués par de fortes hétérogénéités spatiales, le détour par le niveau local est indispensable pour bien comprendre les transformations de l'économie réelle à l'échelle nationale. Il est donc souhaitable de donner aux documents de stratégie nationale de développement un éclairage local substantiel.

3. Le programme ECOLOC confirme la réalité de ces économies locales, ainsi que la possibilité et l'intérêt d'en faire une description précise. C'est notamment au niveau des petites régions centrées sur les villes de deuxième rang qu'il convient d'appuyer la création de cadres de référence pour le développement local (local development framework). Ce niveau est plus pertinent que celui des villes et du milieu rural considéré isolément, d'autant que les principaux acteurs du développement local interviennent à la fois dans ces deux milieux.

4. Même si, pour la commodité de l'action, il ne peut être question de renoncer au découpage de la réalité en secteurs et entre villes et milieu rural et à la nécessité de concevoir des politiques et des programmes de nature sectorielle, il ne faut pour autant négliger les interdépendances entre ces secteurs et ces milieux. Ainsi, toute politique, programme ou projet agricole doit tenir compte de l'environnement urbain dans lequel ils se situent (éviter de bâtir des projets agricoles en rase campagne, c'est-à-dire déconnectés de toute ville). De même, il est souhaitable que toute intervention dans une ville donnée tienne le plus grand compte de l'environnement rural et régional : ainsi, lorsque l'on envisage de construire ou de réhabiliter un marché central, il faut aussi prendre en compte les besoins des opérateurs des marchés secondaires et des marchés ruraux avec lesquels ce marché central est appelé à fonctionner.

5. Enfin, l'approche démo-économique et spatiale présentée ici fournit une occasion de poser un peu différemment la question de la lutte contre la pauvreté, tant en milieu rural qu'en milieu urbain.

En milieu rural tout d'abord, il apparaît clairement que la meilleure façon de garantir une croissance forte et continue des revenus moyens par agriculteur consiste à favoriser (ou tout au moins ne pas freiner) la division du travail entre les producteurs (agriculteurs) et les consommateurs (principalement urbains). Il est en effet vain d'escompter un effet durable sur les revenus des agriculteurs d'une manipulation des prix, d'autant que les prix relatifs des produits agricoles par rapport aux autres biens et services sont appelés à baisser sur la longue durée.

Pour illustrer ce point, considérons une région fictive, dont l'évolution du peuplement sur un siècle est calquée sur celle de l'Afrique sub-saharienne. La population totale de cette région fictive croît de 2 à 3 % par an. On suppose pour simplifier que ses importations et ses exportations agricoles restent négligeables. La consommation alimentaire (mesurée en quantité ajustée pour la qualité) double pendant la période. La proportion d'agriculteurs par rapport à la population totale de cette région fictive passe de 88 % en 1930 (pour un niveau d'urbanisation U/P de 0.10) à 83 % en 1960, 62 % en 1990, et 31 % en 2030 (U/P = 0.70). Ces proportions correspondent à peu près à celles de l'Afrique sub-saharienne prise dans son ensemble. Supposons aussi que le prix à la ferme des produits alimentaires baisse graduellement d'un tiers au cours de la période (évolution conforme à la baisse des prix relatifs agricoles que l'on constate dans le monde) et que le coût des consommations intermédiaires d'origine non agricole, ou intrants (que le secteur agricole doit acheter aux autres secteurs de l'économie) augmente graduellement en proportion du prix à la ferme de 3 % à 30% sur la période considérée.

Pour faire face aux besoins du marché, la production agricole totale doit croître au taux moyen de 3.2 % par an, et la production mise en marché (au-delà de l'autoconsommation des agriculteurs) doit augmenter au taux de 5.1 %. Cette multiplication par un facteur 150 de la production mise en marché exige un développement parallèle des infrastructures et équipements de transport, stockage, transformation et commercialisation. La productivité (production agricole par agriculteur) doit augmenter au taux de 1.8 % et la productivité marchande (surplus net mis en marché par agriculteur) doit croître au taux de 3.6 %. Du fait de cette dérive des prix au producteur des produits agricoles et de l'augmentation des coûts de production, le revenu monétaire net que les agriculteurs obtiennent par unité vendue baisse de moitié sur l'ensemble de la période.

Mais le revenu monétaire net moyen par agriculteur (hors autoconsommation) augmente significativement de 1 unité de compte (U.C.) en début de période à 1.4 en 1960, 5 en 1990 et 17 en 2030, soit une multiplication par un facteur dix-sept et une croissance au taux moyen de 3 % par an. A terme, le revenu monétaire net dépasse le coût de la ration alimentaire par habitant estimée au prix

à la ferme. C'est grâce à cette augmentation continue du revenu monétaire net que les agriculteurs peuvent investir dans leur exploitation et se procurer les biens et services non agricoles, d'origine principalement urbaine : la croissance de la demande marchande par agriculteur exige et rend possible la croissance de la productivité des agriculteurs et facilite l'intensification de la production agricole, en donnant naissance à une économie rurale de plus en plus intégrée à l'économie nationale.

Il convient toutefois de se souvenir que la transformation de l'agriculture en réponse aux besoins du marché régional ne s'opère pas de façon homogène dans tout l'espace régional : l'étude WALTPS prévoit ainsi, schématiquement, que, à l'horizon 2020, environ quinze pour cent du nombre total des agriculteurs de la région produiront les surplus alimentaires nécessaires à l'approvisionnement de quarante pour cent des consommateurs urbains, et auront donc une productivité moyenne équivalant à cinq fois le niveau d'autosuffisance locale, cependant que la productivité moyenne des autres agriculteurs ne dépasser guère deux fois le niveau de l'autosuffisance. L'une des réponses de la population rurale à la tendance à l'aggravation des inégalités liées aux conditions d'accès au marché sera, comme dans le passé, la mobilité géographique : la lutte contre la pauvreté rurale passe aussi par un ensemble de mesures favorisant cette mobilité, alors que toute mesure tendant par exemple à freiner l'émigration des zones rurales les plus marginales aurait l'effet inverse.

En milieu urbain d'autre part, l'approche démo-économique invite à considérer que les villes ont pour fonction d'attirer le maximum de personnes compatible avec les conditions de survie en milieu urbain. Les nouveaux citadins découvrent que le coût de la survie est trois fois plus élevé en milieu urbain que dans leur milieu ou pays d'origine. En migrant, ils deviennent, par rapport à leurs voisins, de nouveaux pauvres. Mais, si ces migrants ont pris la décision de migrer, c'est qu'ils ont un projet, le projet de progresser. Ils se donneront donc les moyens de se hisser au niveau de vie imposé par leur nouveau milieu, et l'expérience montre qu'une fraction importante d'entre eux y réussiront. L'analyse de ce processus dynamique montre que la proportion de pauvres d'une ville est une fonction croissante du taux de croissance de la ville. Dans un pays en voie de peuplement, une ville sans pauvres serait la preuve que la ville ne joue pas son rôle dans le processus de restructuration nécessaire du peuplement : ce serait une ville d'apartheid.

Ce n'est donc pas de la présence de pauvres en ville qu'il faut s'inquiéter, mais du temps moyen d'assimilation des migrants. On peut donc dire, de façon un peu caricaturale, que l'une des fonctions premières des villes est de faire prendre conscience à un nombre toujours croissant d'individus de la nécessité d'atteindre un niveau de consommation et de dépenses et donc d'un niveau de productivité et de vie supérieurs à la moyenne de leur catégorie sociale, et d'aider ces « nouveaux pauvres » à s'assimiler rapidement dans leur nouveau milieu de vie, puis à accueillir à leur tour de nouveaux venus.