



Les enjeux de l'urbanisation dans les pays en voie de peuplement

**Eléments de réflexion extraits de l'étude
des perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest**

Décembre 1995

SAH/D(95)452

Diffusion générale

OCDE

*ORGANISATION DE COOPERATION ET
DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES*

OECD

*ORGANISATION FOR ECONOMIC
CO-OPERATION AND DEVELOPMENT*

**LES ENJEUX DE L'URBANISATION
DANS LES PAYS EN VOIE DE PEUPEMENT**

**ELEMENTS DE REFLEXION EXTRAITS DE L'ETUDE
DES PERSPECTIVES A LONG TERME EN AFRIQUE DE L'OUEST**

**Jean-Marie Cour
OCDE / Club du Sahel
Paris
Septembre 1995**

TABLE DES MATIERES

I.	PEUPLEMENT ET URBANISATION	1
I.1	L'AFRIQUE DE L'OUEST EST UNE RÉGION EN VOIE DE PEUPEMENT.....	1
I.2.	LA CROISSANCE DEMOGRAPHIQUE S'EST ACCOMPAGNEE D'UNE PROFONDE REDISTRIBUTION SPATIALE DU PEUPEMENT	2
I.3	LA RÉGION EST EN VOIE D'URBANISATION RAPIDE, MAIS CE PROCESSUS EST DÉJÀ EN DÉCÉLÉRATION	5
I.4	LE PEUPEMENT RURAL : UNE CROISSANCE TOTALE LENTE, MAIS UNE LARGE REDISTRIBUTION	10
I.5	PERSPECTIVES A LONG TERME DU PEUPEMENT	11
II.	L'URBANISATION, LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE ET LE DEVELOPPEMENT	13
II.1	L'URBANISATION, LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE RÉGIONALE ET LE DEVELOPPEMENT RURAL.....	13
II.2	L'URBANISATION ET LA CROISSANCE ECONOMIQUE.....	19
II.3	L'URBANISATION ET LES BESOINS D'INVESTISSEMENT : IMPORTANCE DE L'ACCUMULATION DE CAPITAL LIÉE AU PEUPEMENT.....	23
II.4	LA PRODUCTION ET LA GESTION URBAINE.....	25
II.5	L'URBANISATION ET LE CHANGEMENT SOCIAL.....	27
III.	AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, URBANISATION, DÉCENTRALISATION ET INTÉGRATION RÉGIONALE.....	33
III.1	LES NOUVELLES DYNAMIQUES DE PEUPEMENT.....	34
III.2	CONCENTRATION GÉOGRAPHIQUE DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET GESTION DES DISPARITÉS SPATIALES	34
III.3	L'ÉVOLUTION DIFFÉRENCIÉE DE L'AGRICULTURE ET LA MISE EN VALEUR DES RESSOURCES.....	36
III.4	LA RESTRUCTURATION ET L'INTENSIFICATION DES ÉCHANGES INTRA- RÉGIONAUX ET LE DÉVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT ET COMMUNICATIONS.....	37
III.5	LA DÉCENTRALISATION ET L'INTÉGRATION RÉGIONALE.....	38
IV.	LES BESOINS DE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS DE PEUPEMENT ET D'AMÉNAGEMENT	39

V.	CONCLUSION : QUELQUES IMPLICATIONS POUR LA GESTION DU PROCESSUS D'URBANISATION.....	42
V.1	PRENDRE LA MESURE DES ENJEUX DE L'URBANISATION DANS LES PAYS EN VOIE DE PEUPLEMENT.....	42
V.2	APPRENDRE À RESITUER LES INTERVENTIONS SUR LE MILIEU URBAIN DANS LA LONGUE DURÉE.....	43
V.3	PRENDRE MIEUX EN COMPTE LES ÉCHANGES VILLE-HINTERLAND	43
V.4	TENDRE VERS UNE PROGRAMMATION URBANO-CENTRÉE DES DÉPENSES PUBLIQUES	43
V.5	S'APPUYER SUR L'ÉCONOMIE LOCALE POUR RENOUER AVEC LA CROISSANCE FORTE ET DURABLE	43
V.6	UTILISER LA DÉPENSE PUBLIQUE LOCALE COMME UN MOYEN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE LOCALE	44
V.7	EXPÉRIMENTER DES SOLUTIONS ORIGINALES DE FINANCEMENT DE LA RELANCE DE L'ÉCONOMIE LOCALE.....	44
V.8	RECONSTITUER UN NIVEAU CONVENABLE D'INFORMATION SUR LE PROCESSUS D'URBANISATION ET SUR LES VILLES ET LEUR FONCTIONNEMENT.....	45
	ANNEXE : DÉFINITION DES TERMES UTILISÉS DANS LA DESCRIPTION DU PEUPLEMENT	47

I. PEUPLEMENT ET URBANISATION

I.1 L'AFRIQUE DE L'OUEST EST UNE RÉGION EN VOIE DE PEUPLEMENT

L'Afrique dans le monde : évolution du poids démographique relatif

Le continent africain (entendu dans tout ce paragraphe au sens large, y compris l'Afrique du nord) est la seule région de la planète dont la population ait continué à stagner jusqu'à la fin du 19ème siècle : sa contribution à la population mondiale a ainsi décliné de 13% en 1750 à 8 % en 1900. Ce déclin démographique relatif n'est sans doute pas étranger à la perte d'influence économique, politique et sociale de ce continent pendant les deux siècles passés. Le sursaut démographique, engagé dès le début du 20ème siècle, a été d'autant plus brutal qu'il s'est produit à une époque où les progrès de la médecine permettaient une baisse très rapide de la mortalité. Le continent africain a ainsi d'ores et déjà retrouvé son poids démographique relatif des années 1750-1800, soit 13 % de la population mondiale. L'inertie des phénomènes démographiques est telle que ce continent abritera sans doute le quart de la population mondiale vers le milieu du prochain siècle. Ce continent, qui, jusqu'au début du siècle, n'hébergeait qu'une proportion infime du croît démographique total de la planète, accueille aujourd'hui près d'un habitant supplémentaire sur quatre et en accueillera plus d'un sur deux vers 2030. Il s'agit de changements tout à fait considérables, dont il est difficile d'imaginer et d'accepter les répercussions géopolitiques et économiques, tant ce continent reste, dans l'opinion publique, l'archétype de la région retardée, figée dans ses traditions et inapte au développement.

Les spécificités de la croissance démographique africaine

La transition démographique s'effectue en Afrique dans un contexte radicalement différent de celui des autres régions du monde aujourd'hui développées ou en développement. L'Afrique est en effet la dernière région à entamer ce processus. Elle n'a donc de territoires vierges à conquérir qu'à l'intérieur de ses frontières, et elle ne peut que très difficilement déverser son trop-plein de main-d'oeuvre chez ses voisins. Le monde environnant est aussi très différent de ce qu'il était il y a seulement vingt ans. Les progrès de la médecine et de l'information et la capacité d'intervention des pays développés sont tels que la mortalité peut baisser bien avant que la société soit mûre pour une baisse rapide de la fécondité. L'économie mondiale est plus ouverte et plus intégrée qu'elle ne l'a jamais été, et elle impose son rythme à toutes les régions du monde. L'Afrique, balkanisée et ouverte à toutes les influences extérieures, ne peut, à la différence de l'Inde ou de la Chine, s'isoler momentanément du monde pour accomplir à sa manière et à son rythme sa propre mutation démographique, économique et sociale.

La région Afrique de l'ouest : un décuplement de la population totale en moins de cent ans

On retrouve dans la région Afrique de l'ouest les mêmes tendances démographiques que pour l'ensemble du continent. Après avoir longtemps stagné autour de 30 millions d'habitants, la population de la région s'est mise à doubler tous les 25 à 30 ans : de 40 millions d'habitants en 1930, cette population est passée à 87 millions en 1960, 194 millions en 1990 et près de 220 millions aujourd'hui. En dépit des incertitudes concernant les évolutions de la fécondité- qui semble avoir commencé à chuter fortement dans certains pays- et de la mortalité, les projections

les plus récentes indiquent que la population totale de la région devrait atteindre quelque 430 millions d'habitants en 2020, compte tenu de ce que l'on sait aujourd'hui des effets de l'épidémie de Sida. En moins d'un siècle (1930-2020), c'est-à-dire en l'espace de quatre générations, la région aura donc vu sa population totale décupler.

I.2 LA CROISSANCE DEMOGRAPHIQUE S'EST ACCOMPAGNEE D'UNE PROFONDE REDISTRIBUTION SPATIALE DU PEUPEMENT

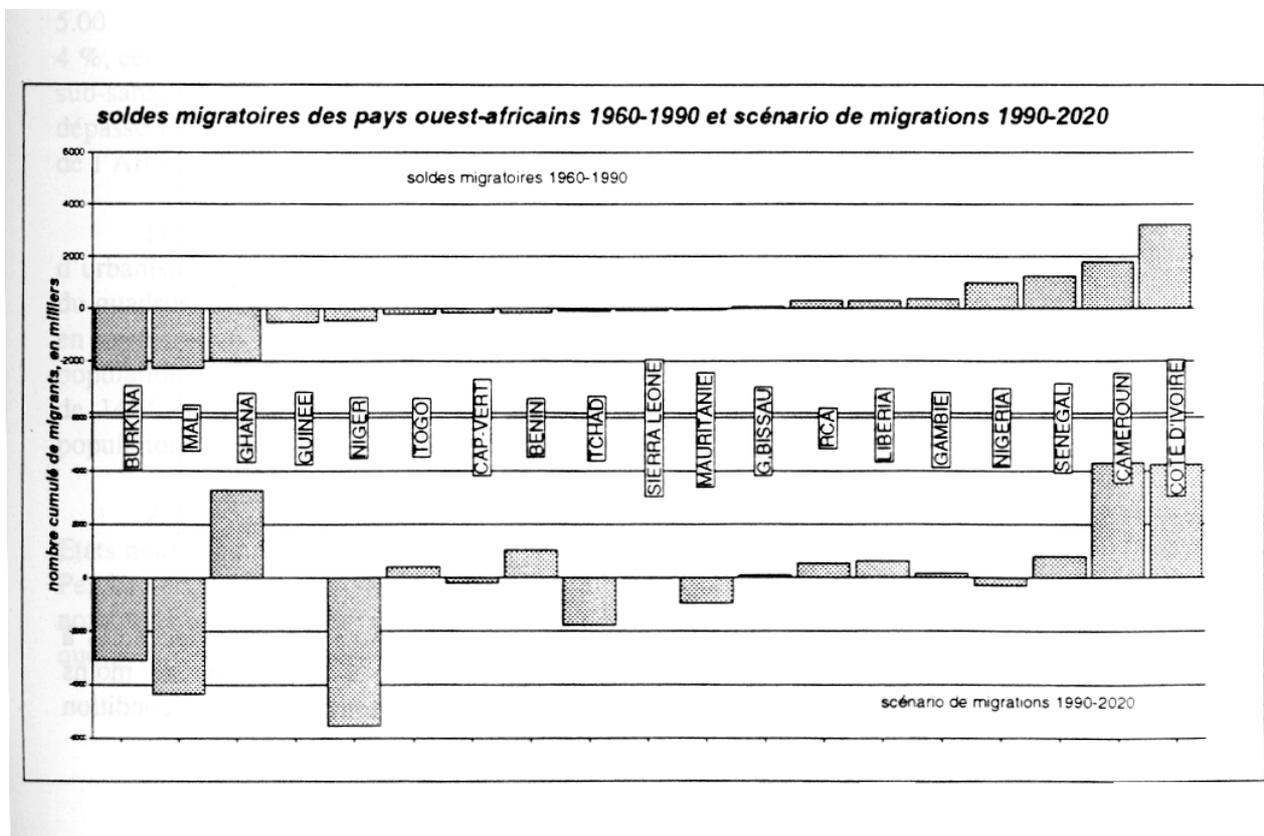
La vigueur de la croissance démographique africaine est le premier et le plus frappant exemple des déséquilibres induits par l'insertion de ce continent dans le monde moderne, à un rythme qui lui est largement imposé, et par l'obligation faite à ce continent de rattraper en quelques décennies le "retard" accumulé dans les siècles passés. Cette croissance démographique est, avec l'ouverture au monde, la source de profonds déséquilibres spatiaux et socio-économiques, se traduisant notamment par une forte mobilité intra-régionale et interne, dont les soldes migratoires nets, d'ailleurs mal connus, ne donnent qu'une idée très partielle. Pendant toute cette période de décuplement de la population totale, les pressions migratoires ont été et resteront fortes. Même s'ils sont ici où là empêchés ou réprimés, les flux migratoires nets tendent à s'imposer comme des tendances lourdes auxquelles les sociétés et l'économie doivent s'adapter.

A la veille de la colonisation, l'essentiel de la population était réparti entre trois môles de peuplement sahéliens (haussa, Mossi et Wolof-Sérère) et trois môles plus petits situés en zone forestière (Yoruba-Ibo, Kwa-Akan, et Mandé)¹. La transformation de l'économie-monde (développement du commerce maritime), la transformation séculaire du climat (assèchement progressif des régions sub-sahariennes) et le déséquilibre entre les ressources naturelles et le peuplement sont à l'origine d'un processus séculaire de basculement du peuplement de l'intérieur vers les côtes. Ce processus a été accéléré par la colonisation, la mise en valeur des zones forestières et la création de nombreux pôles urbains nouveaux à vocation administrative ou commerciale. Cependant, à la veille des indépendances, la configuration spatiale du peuplement restait encore globalement proche de celle héritée de l'histoire: à côté des môles de peuplement ancien assez denses et en voie d'essaimage dans leur hinterland, de vastes régions demeuraient très sous-peuplées par rapport à leur potentiel économique. L'histoire autant que le climat expliquaient les très faibles densités de peuplement de la zone intermédiaire entre le Sahel et la zone côtière. Cette zone de transition entre une et deux saisons des pluies, où la mise en valeur agricole est handicapée par la situation sanitaire (forte prévalence de l'onchocercose) et par l'incertitude sur la durée des saisons sèches et humides, est aussi et surtout la zone qui a subi le plus fort prélèvement d'esclaves à la fois par le nord (royaumes sahéliens exportant vers le monde arabe) et par le sud (royaumes côtiers exportant vers les Amériques...).

¹ On entend ici par môle un espace géographique de forte concentration humaine ; le môle se distingue du pôle par le fait qu'il n'est pas organisé autour d'un centre clairement identifiable.

Les taux de croissance démographique observés dans la période 1960-1990 varient d'un minimum de 1.6 % aux Iles du Cap Vert à un maximum de 4.4 % en Côte d'Ivoire, pour une moyenne régionale de 2.7 %. Plus que les différences entre les taux de fécondité et de mortalité nationaux, ce sont les migrations internationales qui expliquent ces écarts de taux de croissance nationaux. Sur l'ensemble de la période 1960-1990, et en ne comptant que les flux nets, on estime à 11 % la proportion de la population totale (hors Nigeria) qui réside dans un pays de la région autre que son pays natal. La Côte d'Ivoire est de loin le principal pays d'immigration, avec un flux net cumulé de 3.2 millions d'immigrants, soit un taux moyen d'immigration de 1.2 % par an, taux parmi les plus élevés du monde. Viennent ensuite le Cameroun, le Sénégal et le Nigéria, avec des flux nets de 1 à 2 millions de personnes. Le pays dont le taux d'émigration est le plus élevé est le Cap Vert (-1.4 %). Les pays d'émigration sont tous les pays sahéliens enclavés, mais aussi quelques pays bien dotés en ressources, mais dont les évolutions internes (politiques ou économiques) ont contrebalancé l'attrait : c'est en particulier le cas de la Guinée et du Ghana sur la majeure partie de la période considérée.

Les migrations au sein de la région ont affecté de manière non négligeable la répartition de la population entre les pays et entre les zones écologiques. Ainsi, par exemple, entre 1930 et 1990, la population de l'actuel Burkina Faso a triplé, de 2.8 à 8.7 millions d'habitants, cependant que la population de la Côte d'Ivoire a été multipliée par huit, de 1.4 à 11.4 millions d'habitants. Deux fois moins peuplée que l'actuel Burkina Faso en 1930, la Côte d'Ivoire est aujourd'hui plus peuplée d'un tiers. Si ces migrations intra-régionales n'avaient pas eu lieu, la situation économique et sociale et les problèmes d'environnement des pays du Sahel seraient sans doute bien pires qu'ils ne le sont aujourd'hui.



Les migrations internationales ne sont que l'un des aspects de la redistribution de la population dans l'espace régional. Après un laps de temps d'une génération, et en supposant que ces migrations soient à sens unique, 30 à 40 % des habitants de la région ne résident plus dans leur district ou leur commune d'origine. Les proportions réelles sont beaucoup plus élevées du fait que les flux nets mesurés ne sont que la résultante de flux entrants et sortants. Une part importante de ces migrations locales est liée au processus d'urbanisation. Les premiers résultats provisoires des enquêtes sur les migrations dans huit pays d'Afrique de l'ouest effectuées en 1993 semblent indiquer que la crise a eu pour conséquence une réduction notable des migrations nettes. Cependant, la Côte d'Ivoire reste attractive, avec un taux d'immigration nette de près de 1 % par an entre 1988 et 1993.

Parcours migratoire vers Abidjan

Lieu de naissance	Etape intermédiaire	Hommes		Femmes	
		Effect.	Pourcent.	Effect.	Pourcent.
Né à Abidjan	Divers lieux	10 940	2.5	9 882	2.5
Villes intérieures	Sans étape	53 783	12.1	54 850	13.8
Villes intérieures	Villes intérieures	68 077	15.4	82 639	20.8
Villes intérieures	Milieu rural	4 704	1.1	5 270	1.3
Villages	Sans étape	50 322	11.4	42 269	10.6
Villages	Autres zones rurales	36 752	8.3	50 458	12.7
Villages	Villes intérieures	22 192	5.0	16 388	4.1
Etranger	Sans étape	54 339	12.3	34 617	8.7
Etranger	Etapas dans le pays d'origine	122 046	27.6	91 764	23.0
Etranger	Milieu rural ivoirien	2 242	0.5	1 070	0.3
Etranger	Villes intérieures ivoiriennes	16 678	3.8	8 941	2.2
TOTAL		442 075	100	398 148	100

Source : A partir de l'EPR 78-79

Le doublement très probable de la population régionale au cours des trois décennies à venir implique que la redistribution de la population se poursuive à un rythme au moins comparable à celui du passé. La poursuite des migrations intra-régionales est une condition nécessaire de la soutenabilité de la croissance démographique.

I.3 LA RÉGION EST EN VOIE D'URBANISATION RAPIDE, MAIS CE PROCESSUS EST DÉJÀ EN DÉCÉLÉRATION

Une longue phase d'urbanisation rapide

L'Afrique de l'Ouest a connu les villes de tous temps. Certaines d'entre elles ont très tôt compté des populations importantes et joué un rôle beaucoup plus large que régional. Cependant, à l'exception de certaines régions du Nigeria, le niveau moyen d'urbanisation de la région (ou rapport entre la population urbaine et la population totale) est resté remarquablement faible jusqu'à la colonisation européenne. Celle-ci s'est accompagnée d'une intense création urbaine, tant pour les besoins de l'administration du territoire que pour l'exploitation des ressources locales. Des ports ont été créés, à raison d'un ou deux par territoire colonial, souvent associés au chef-lieu administratif. La construction des chemins de fer, très avancée au début du XX^{ème} siècle, a été l'occasion de créer des chapelets de centres urbains, notamment au Nigéria mais également dans presque tous les pays. Enfin, le quadrillage administratif a fourni une troisième base d'urbanisation, la plus importante en nombre de centres créés.

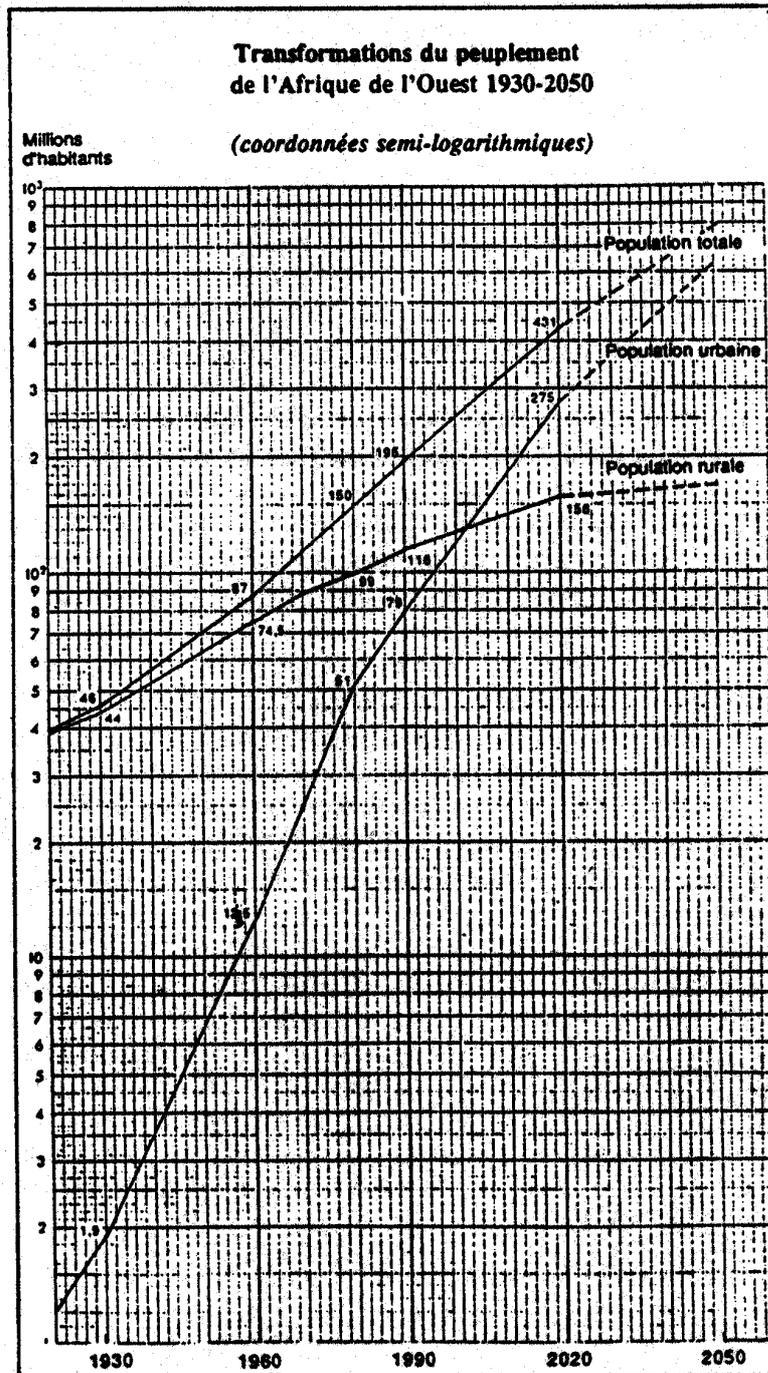
Vers 1930, on ne comptait dans la Région qu'une douzaine de villes de plus de 50.000 habitants ou proches de ce chiffre, dont Ibadan (387.000 hab.), Lagos (120.000), Ogbomosho, Iwo, Edde, Kano (60.000), Oshogbo (plus de 50.000), Ilorin (47.000), toutes situées au Nigeria, et Dakar (près de 100.000), Kaolack, Accra, Koumassi, Freetown. En revanche, des centres tels que Abidjan, Bamako, Porto-Novo, Douala, ne comptaient guère que 25.000 habitants environ, Ouagadougou, 16.000. Au total, moins d'une cinquantaine de centres urbains de plus de 5.000 habitants, totalisant à peine 2 millions d'urbains. Avec un niveau moyen d'urbanisation de 4 %, cette région était la région la moins urbanisée du monde, à l'exception du reste de l'Afrique sub-saharienne. A titre de comparaison, les niveaux d'urbanisation de l'Europe et de la Chine ont dépassé 10 % dès l'an 1000 : à l'exception de quelques empires bien constitués, une grande partie de l'Afrique au sud du Sahara est longtemps restée à l'écart du processus d'urbanisation.

Dès la fin de la deuxième guerre mondiale et jusqu'en 1975, la région a connu une phase d'urbanisation intense, sous l'effet combiné d'une ouverture de la région à l'économie de marché, du quadrillage administratif et de l'équipement du territoire, et d'une croissance démographique en accélération. En 1960, le nombre des centres de plus de 5.000 hab. atteignait 600 et la population urbaine totalisait près de 13 millions d'habitants, soit un niveau d'urbanisation moyen de 14 %. En 1980, on dénombrait quelque 2.300 centres de plus de 5.000 habitants et une population urbaine totale de 51 millions, soit un niveau moyen d'urbanisation de 34 %.

A l'exception de la Mauritanie, dont la capitale a été créée juste avant l'indépendance, les Etats nouvellement indépendants, ont utilisé les structures urbaines laissées par les colonisateurs. Pendant cette période faste de l'urbanisation, la création urbaine a surtout porté sur l'érection de nombreux centres administratifs, dans un mouvement de déconcentration progressive, et de quelques cités portuaires, minières ou industrielles.

La décélération du processus d'urbanisation, un processus à la fois conjoncturel et structurel

La croissance urbaine s'est presque partout ralentie depuis une dizaine d'années du fait de la crise. Ce freinage de la croissance urbaine, qui va dans certains cas presque jusqu'à l'arrêt de l'apport rural net, apporte la preuve de l'aptitude des sociétés africaines à adapter leur mobilité à la situation économique. Il fournit la démonstration a contrario de la relation entre l'urbanisation -définie comme l'élévation du rapport entre le nombre des urbains et celui des ruraux- et la croissance économique.



En dépit de ce ralentissement conjoncturel du processus d'urbanisation, l'image d'une Afrique essentiellement rurale n'est plus conforme à la réalité et s'en écartera de plus en plus. Malgré la crise actuelle, les villes sont de plus en plus présentes dans le paysage africain, d'autant que leur poids économique et politique est plus que proportionnel à leur poids démographique. La région compte aujourd'hui quelque 3.000 centres de plus de 5.000 habitants, dont 2.000 au Nigeria, et 78 millions d'urbains, son niveau moyen d'urbanisation est de 40 %.

Indépendamment de la conjoncture économique, la tendance longue est à la décélération de la croissance urbaine totale du fait de la réduction relative du réservoir démographique rural alimentant les migrations : en 1960 les ruraux étaient six fois plus nombreux que les urbains alors qu'ils sont pratiquement à parité en 1990. Ainsi, une émigration rurale de 1 % qui engendrait un surcroît de croissance urbaine annuelle de 6 % en 1960 se traduit aujourd'hui par une croissance relative de 1 % seulement. Les pays d'immigration peuvent toutefois ne pas connaître cette décélération de la croissance urbaine avant longtemps.

Les dynamiques d'urbanisation s'inscrivent dans un contexte de mobilité résidentielle extrême de la population régionale. Le solde migratoire annuel d'une ville est en effet la différence entre deux flux opposés d'arrivées et de départs, l'un et l'autre en général d'ampleur supérieure au solde, du moins pendant la période de forte urbanisation.

Contrairement à l'opinion habituelle, cette urbanisation est relativement équilibrée

Au-delà des particularités géographiques locales et de l'héritage historique, la "révolution industrielle" n'ayant pas encore profondément atteint la région, les réseaux de villes sont largement fonction de la hiérarchisation et de l'organisation des fonctions d'administration (à logique nationale) et de commerce (à logique régionale ou transnationale). Malgré l'extrême jeunesse des réseaux urbains de la région, les courbes de distribution des villes par taille de la plupart des pays et la distribution cumulée de l'ensemble de la région sont très régulières et ne font apparaître aucune tendance à la macrocéphalie. Le mouvement d'urbanisation a concerné toutes les tailles de villes dans tous les pays.

D'autre part, il ressort clairement que, du fait que le processus d'urbanisation y a été plus précoce que dans les autres pays, le Nigeria joue un rôle de plus en plus central dans la région. La fédération nigériane rassemble aujourd'hui les 3/5 de la population urbaine de l'Afrique de l'Ouest et la densité moyenne de peuplement urbain y dépasse 50 habitants par km², soit quatre fois plus que la moyenne régionale.

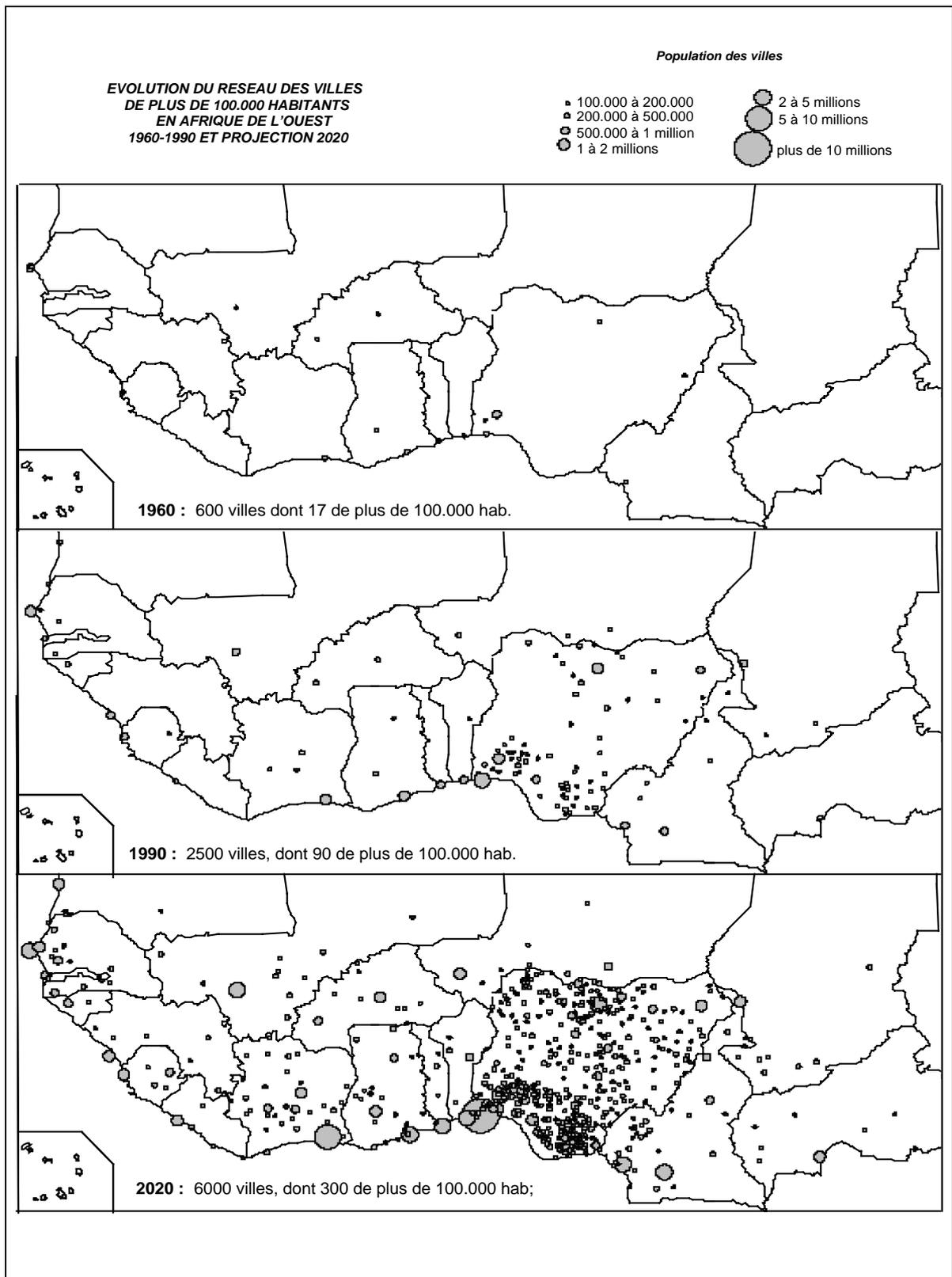
Le schéma de structure ci-joint met en évidence l'organisation du "maillage urbain" de premier niveau constitué à partir des 8 plus grandes agglomérations qui sont aujourd'hui, dans l'ordre d'importance démographique : Lagos, Abidjan, Dakar, Kano, Accra, Ibadan, Conakry, et Douala. La distance qui sépare ces grandes villes les unes des autres - mis à part le cas d'Accra - est de l'ordre du millier de kilomètres (800 kilomètres à vol d'oiseau entre Abidjan et Lagos, entre Lagos et Kano ou Douala, 1.200 km entre Abidjan et Conakry). Ce maillage urbain principal est encore nettement plus lâche que dans les autres régions du monde.

D'un autre point de vue, on peut distinguer, en accord avec le peuplement ancien et actuel, deux "systèmes" de villes : celui des villes du Sahel et celui des villes de la côte. Le système urbain sahélien s'étale sur près de 4.000 km de Dakar à N'Djaména, ponctué par Bamako, (Bobo Dioulasso) Ouagadougou, Niamey (Sokoto) et Kano. Le système urbain côtier est concentré, dans sa partie majeure, d'Abidjan à Douala, sur moins de 2.000 km, ponctué par Accra, Lomé, Cotonou, Port Harcourt. La densité du maillage urbain (et la taille des villes) est donc sensiblement plus élevée dans le réseau côtier que dans le réseau sahélien. Les villes côtières et forestières ont, dans l'ensemble, profité de la montée des productions agricoles d'exportation et, pour certaines, du pétrole : Lagos, qui est aujourd'hui la première ville n'était qu'au 3ème rang en 1960 ; Abidjan est passée du 6ème au 2ème ; Douala de 13ème au 7ème. En revanche, les villes du Ghana, qui ont fortement souffert de la récession économique nationale, ont régressé (Accra est passée du 4ème rang au 6ème rang, Kumasi, du 7ème au 27ème rang...). Et Dakar, qui a perdu ses fonctions impériales et qui souffre de la relative exiguïté de son hinterland, a régressé du 2ème au 3ème rang.

En quoi le processus d'urbanisation ouest-africain diffère-t-il de celui des autres régions du monde ?

Si remarquable qu'elle soit, l'explosion urbaine n'est pas spécifique à la région. Les Etats-Unis ont aussi connu des taux de croissance urbains durablement supérieurs à 6 %, de même que certains pays d'Amérique latine et d'Asie. La première différence tient au fait que le processus est plus récent en Afrique que partout ailleurs. La plupart des villes sont de fondation très récente, la proportion de citadins fils de citadins est très faible, et la culture urbaine (même parmi les classes dirigeantes) est encore peu développée. La seconde différence tient au processus de peuplement urbain. Les villes américaines se sont développées avec un apport massif de migrants d'origine urbaine formés ailleurs, apportant avec eux leurs compétences et leurs capitaux, ce qui n'a que rarement été le cas en Afrique. Enfin, contrairement à l'Amérique latine, l'immigration vers les villes africaines est rarement la conséquence du surpeuplement rural ou de l'éviction de la population agricole par les grands propriétaires terriens (latifundios). Les villes croissent surtout parce qu'elles sont perçues, non sans raison, comme des lieux d'opportunités économiques et sociales, comme le point de passage obligé du monde traditionnel à la modernité, et comme la seule alternative à l'émigration hors du continent.

Plus encore que les migrations internationales, qui en sont souvent le corollaire, ce processus d'urbanisation est un trait majeur des évolutions des trente dernières années dans la région. Ce passage d'une société essentiellement rurale à une société qui sera prochainement à dominante urbaine est probablement la transformation principale des sociétés ouest-africaines dans cette deuxième moitié du XXème siècle. Il modifie profondément la nature des enjeux de l'avenir de la région.



I.4 LE PEUPEMENT RURAL : UNE CROISSANCE TOTALE LENTE, MAIS UNE LARGE REDISTRIBUTION

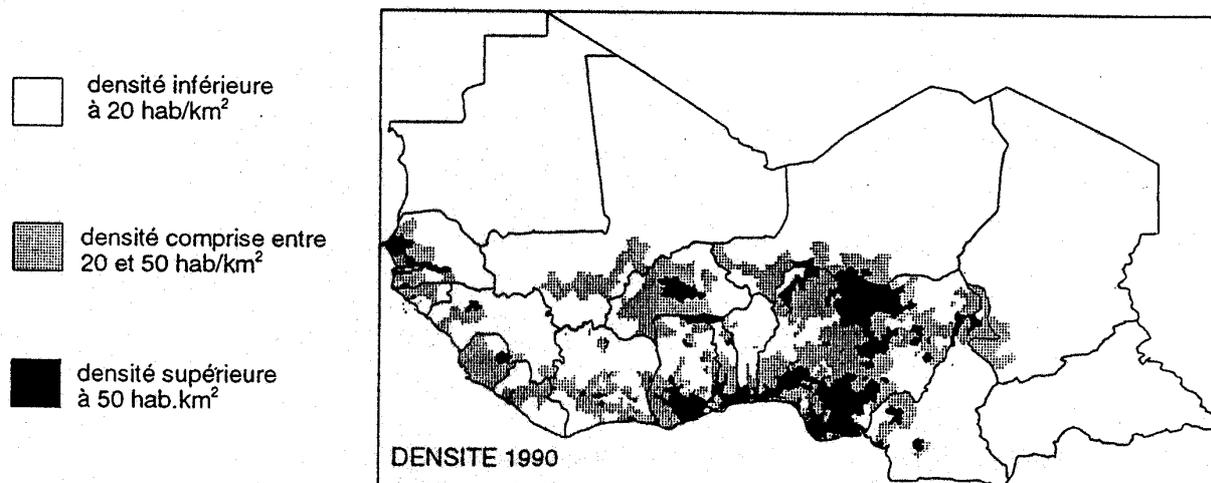
La population rurale et la population agricole continuent de croître

En dépit de l'urbanisation croissante, la population rurale a continué à croître dans la plupart des pays (à l'exception du Cap-Vert), à un taux moyen qui a diminué de 1,8 % entre 1960 et 1970 à 1 % entre 1970 et 1980, pour remonter à 1,7 % entre 1980 et 1990, sous l'effet de la crise économique et du ralentissement du taux de croissance urbaine. Le seul pays où le taux de croissance de la population rurale a été négatif est le Cap-Vert entre 1980 et 1990 (-0,35 %). Ainsi, le processus d'urbanisation ne vide pas les campagnes, mais il en restructure profondément le peuplement.

Le peuplement rural est caractérisé par une forte hétérogénéité spatiale

La carte du peuplement rural de 1990 met en évidence la forte hétérogénéité du peuplement actuel. Même en excluant les vastes zones désertiques et subdésertiques, grossièrement délimitées par le nord du 15° parallèle, on trouve d'importantes zones peu peuplées au sud de cette limite. A l'opposé, les fortes densités, plus de 50 hab/km², sont concentrées le long de la côte du golfe du Bénin, quasi continûment de la frontière ouest du Ghana jusqu'à Douala au Cameroun et sur 100 à 300 km de profondeur par rapport à la côte. Les aires de très fortes densités sont situées au coeur de ces grandes aires de densité supérieure à 50 hab/km² : au sud Nigeria, en pays Ibo et Ijaw (delta de Niger) ; dans l'ouest ghanéen, le long de la côte entre Lagos et Lomé ; autour de Kano et dans le pays Bamiléké, au Cameroun ; enfin autour de Dakar, au Sénégal.

Cette configuration générale de l'occupation humaine de l'espace régional manifeste la pérennité des môles de peuplement antérieurs à la colonisation et met en évidence le partage du peuplement de la région entre zones côtières, de Dakar à l'ouest à Douala à l'est, et zones sahéliennes (ou soudanaises) de Bamako (ou de Dakar) à N'Djamena.



L'urbanisation contribue largement à la redistribution nécessaire de la population au sein de l'espace régional

Bien qu'obéissant à des mécanismes complexes, on peut dire que l'urbanisation est l'un des mécanismes les plus efficaces de la redistribution spatiale de la population au sein de l'espace régional. Tout d'abord, les villes ont absorbé un quart du croît démographique total entre 1930 et 1960 (11 millions sur 42), et 61 % du croît démographique total entre 1960 et 1990 (66 millions sur 107). L'urbanisation contribue aussi indirectement à la redistribution du peuplement en restructurant le peuplement rural. Si le niveau d'urbanisation était resté constant, la population rurale aurait plus que quadruplé entre 1930 et 1990, aggravant ainsi considérablement la pression sur les ressources en eaux, en sols et en pâturages et la pauvreté des agriculteurs et des populations rurales des pays sahéliens.

Mais la population rurale serait aussi surtout répartie très différemment dans l'espace régional, car l'analyse fine des dynamiques de peuplement rural montre que le processus de peuplement rural est fortement urbano-centré, la densification du peuplement rural se faisant autour et à partie des villes et des réseaux d'infrastructure. Ce sont en effet les marchés (urbains, régionaux et extérieurs) qui sont la principale force de structuration du peuplement rural et de la production agricole marchande en Afrique de l'ouest. L'évolution quantitative et qualitative des tensions de marché étant assez facilement prévisible, cette relation, dont la stabilité dans le temps a été démontrée, fournit un fil directeur pour l'étude prospective du peuplement rural, de la production et de la productivité agricole.

I.5 PERSPECTIVES A LONG TERME DU PEUPEMENT

Un doublement probable de la population totale régionale dans les trente prochaines années
Error! Bookmark not defined.

L'inertie particulièrement forte de la croissance démographique s'explique avant tout par la structure de la pyramide des âges. Les petites filles de 0 à 5 ans sont aujourd'hui trois fois plus nombreuses que leurs mères, de sorte que même si, comme on peut l'espérer, la fécondité chute rapidement, le nombre d'enfants à naître restera très élevé, assurant une croissance démographique rapide. Ce n'est qu'à très long terme (50 ans et plus) que les différentes hypothèses commencent à diverger fortement, bien que l'effet de la baisse de la fécondité sur l'évolution du taux de dépendance (rapport du nombre des actifs sur celui des enfants et personnes âgées) soit sensible plus rapidement. Dans tous les cas, en tenant compte des effets du SIDA, un doublement au moins de la population ouest-africaine d'ici 2020 apparaît très probable. L'étude retient pour 2020 un effectif total de 430 millions d'habitants. Un chiffre très inférieur impliquerait une très forte recrudescence de la mortalité dans l'ensemble des classes d'âge, hypothèse peu souhaitable et peu vraisemblable.

Quelle image du peuplement à l'horizon 2020 ?

La répartition de cette population totale de 430 millions d'habitants dans l'espace régional dépendra de nombreux facteurs internes et externes d'ordre macro-économique, géopolitique et social, qui ne sont pas tous prévisibles, mais on est au moins certain que la croissance homothétique, sans migrations internationales et internes, est exclue. L'étude WALTPS esquisse trois images plausibles du peuplement de la région à l'horizon 2020, dont une image centrale, caractérisée par la poursuite

du processus de migration de l'intérieur vers les côtes (portant au total sur une vingtaine de millions de migrants nets entre 1990 et 2020), par un taux moyen de croissance de la population urbaine régionale de 4.2 % et par un taux moyen de croissance de la population rurale de 1.0 %. Cette image centrale tient compte des inflexions résultant de la crise économique actuelle, mais admet que cette crise sera surmontée à un horizon pas trop éloigné. L'image de faible croissance urbaine et de faible mobilité intra-régionale correspond à la prolongation des tendances de la dernière décennie marquée par la crise. Enfin, la troisième image, qui suppose une forte croissance urbaine et une forte mobilité intrarégionale, suppose que la région retrouve rapidement une dynamique comparable à celle des années 1960-1980 et que l'environnement mondial redevient rapidement très porteur.

Ces trois images 2020 correspondent à trois images différentes de l'économie régionale et à trois niveaux différents d'avancement du processus séculaire de redistribution de la population, avec des valeurs du ratio population urbaine / population rurale de 1.7 dans l'image centrale (contre 0.7 en 1990) et de 1.2 et 2.6 dans les deux images extrêmes.

L'image urbaine régionale à l'horizon 2020

Malgré la décélération de la croissance urbaine, de 6.3 % en moyenne 1960-1990 à 4.2 % par an en moyenne 1990-2020, le milieu urbain absorbe 80 % du croît démographique total, et le niveau moyen d'urbanisation croît de 40 % en 1990 à 63 % en 2020. La population urbaine totale est multipliée par 3.4, de 78 à 270 millions d'habitants, cependant que la population rurale continue à augmenter de près de moitié, de 116 à 160 millions d'habitants. La décélération structurelle de la croissance urbaine sera plus précoce au Nigeria que dans les autres pays de la région, du fait que ce pays est en avance dans son processus d'urbanisation et que, à la différence des autres pôles de croissance régionale, le taux d'immigration nette est nécessairement faible.

L'image urbaine 2020 fait l'hypothèse que les systèmes urbains nationaux, que le processus des indépendances a rendu relativement autonomes, tendront à s'intégrer en un petit nombre de systèmes sous-régionaux centrés chacun sur une métropole sous-régionale exerçant son influence au delà des frontières nationales. Le processus d'ajustement engagé depuis le début des années 1980 devrait en effet favoriser le redéploiement de la croissance urbaine dans le territoire, en relation avec l'"internalisation de l'économie" et la reconquête du marché régional. Cette image urbaine intègre en outre certaines options d'aménagement du territoire à l'échelle régionale, telles que l'accélération de la mise en valeur de la zone intermédiaire entre le Sahel et la côte.

Selon cette image centrale, la région compterait en 2020 une trentaine de villes millionnaires, contre 6 en 1990. Lagos atteindrait alors 14 millions d'habitants et Abidjan, deuxième ville de la région, dépasserait 7 millions d'habitants. Accra, Conakry, Kano, Dakar, Ibadan, Yaoundé et Cotonou auraient entre 2 et 3 millions d'habitants. Bien que cette image de l'armature urbaine régionale repose sur l'hypothèse d'une décentralisation réussie de la croissance urbaine, cette trentaine de villes millionnaires rassemblerait quelque 75 millions d'urbains, soit plus du quart de la population urbaine totale. Les villes de 500.000 à un million d'habitants, qui étaient 2 en 1960 et 11 en 1990, seraient sans doute 25 en 2020. La cinquantaine de grandes villes de plus de 500.000 habitants rassemblerait donc alors près de 100 millions d'habitants, soit près du quart de la population totale régionale.

Le niveau intermédiaire du système urbain régional comprendrait un millier de villes d'une certaine importance numérique - de 50.000 à 500.000 habitants -. Ces "centres sous-régionaux" abriteraient également au total environ 100 millions de personnes en 2020. Enfin, la base du réseau urbain serait constituée d'un semis de quelque six mille centres de 5.000 à 50.000 habitants, dont la localisation a été déterminée en tenant compte de la densité de la population rurale desservie, du niveau d'urbanisation du pays et de son niveau de développement.

II. L'URBANISATION, LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE ET LE DEVELOPPEMENT

Une mutation décisive dans l'évolution de l'économie et des sociétés ouest-africaines

Les migrations et l'urbanisation relèvent de stratégies individuelles de maximisation des opportunités économiques et de diversification des activités, et traduisent l'adaptation de la société ouest-africaine aux réalités du monde contemporain. Le processus d'urbanisation implique une croissance du rapport entre la population urbaine (agglomérée) et la population rurale, et cette transformation de la **structure** du peuplement a des répercussions profondes sur tous les secteurs des sociétés ouest-africaines : sur l'économie, bien sûr, mais aussi sur le fonctionnement politique, les représentations sociales. C'est à un survol des implications de ces dynamiques de peuplement en termes de transformation des structures de l'économie régionale que sont consacrées les sections suivantes.

II.1 L'URBANISATION, LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE RÉGIONALE ET LE DEVELOPPEMENT RURAL²

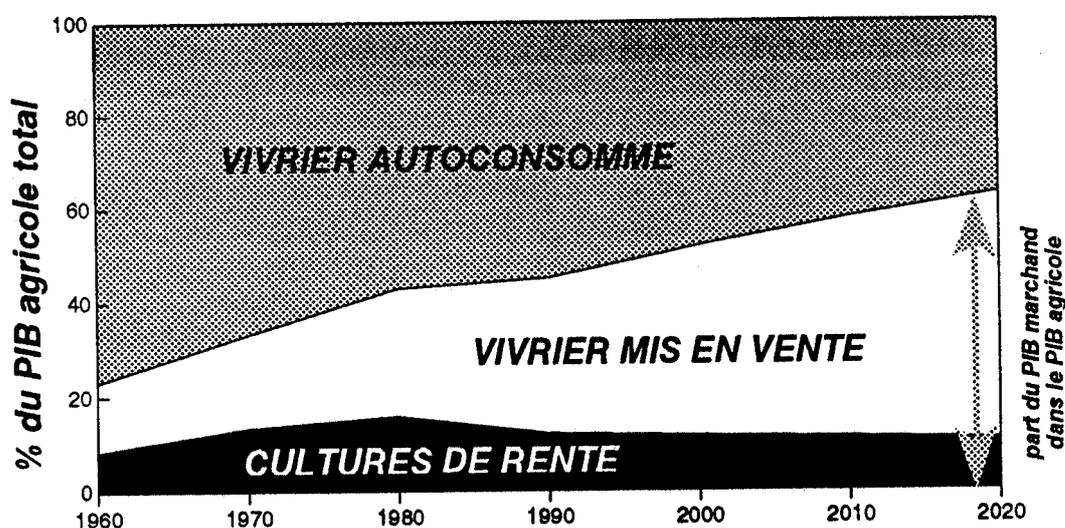
La croissance des villes est relativement indépendante de la capacité de leur hinterland à dégager des surplus alimentaires.

Comme cela s'est passé dans les autres régions de la planète, le processus de croissance des grandes villes d'Afrique a été et reste largement déterminé par des facteurs extérieurs, tels que le commerce au loin, et non par la capacité de l'hinterland à dégager un surplus alimentaire et un surplus de main-d'oeuvre. Cependant, le développement des villes secondaires et celui de leur hinterland rural sont fortement interdépendants et sont influencés par l'environnement de marché créé par les niveaux supérieurs de l'armature urbaine. En tout état de cause, ce n'est pas parce que le milieu rural dégage un surplus alimentaire que les villes se développent, mais parce que l'urbanisation se développe que le milieu rural est incité à produire le surplus nécessaire.

C'est le commerce avec le reste du monde et en particulier l'exportation des produits tropicaux qui a financé le démarrage de l'urbanisation et l'infrastructure régionale en Afrique de l'ouest. Les sociétés africaines ne pratiquant pas ou très peu le prélèvement forcé (dîme ou rente foncière), c'est par le biais des prix agricoles administrés et des transferts hors marché qu'un prélèvement indirect a alimenté la croissance urbaine et la redistribution du peuplement.

² Voir le document de travail WALTPS No. 12 : Performances du secteur agricole et redistribution de la population en Afrique de l'ouest.

Pour l'ensemble de la région, la part des cultures d'exportation dans la valeur ajoutée agricole est passée par un maximum de 16 % en 1980, et ne représente plus que 10 % en 1990. Tant que le marché urbain ne représentait pas un débouché suffisant, ces cultures d'exportation ont joué un rôle important dans la monétarisation de l'économie rurale. Mais l'importance relative des cultures d'exportation dans les revenus des agriculteurs est appelée à décroître, pour des raisons à la fois conjoncturelles et structurelles. Cette baisse s'explique en partie par la crise actuelle des marchés des produits primaires. **Par agriculteur**, la demande du marché mondial pour les produits tropicaux que l'on peut produire dans la région n'offre que des perspectives de croissance en volume et en valeur modestes, voire nulles, cependant que le potentiel de croissance de la demande de produits destinés au marché régional est pratiquement sans limite.



L'urbanisation est une condition nécessaire de la transformation de l'agriculture

A population totale et surface agricole totale données, le rendement moyen (production par unité de surface) nécessaire pour assurer l'autosuffisance alimentaire régionale est évidemment indépendant du niveau d'urbanisation. Mais il n'en est pas de même de la productivité, au sens de la production par agriculteur. Si, du fait de l'urbanisation, une part croissante de la population ne produit pas de matières premières alimentaires, la population agricole restante est appelée à produire un "surplus" croissant nécessaire à la satisfaction des besoins de la population non agricole : le surplus par agriculteur, ou "productivité agricole marchande" doit augmenter en première approximation comme le rapport de la population non agricole à la population agricole.

Grâce à la vente de ce surplus, les agriculteurs accèdent aux moyens de se procurer des outils et des intrants d'origine extra-agricole, indispensables à l'accroissement des rendements. Parallèlement, ils peuvent accéder à la consommation de biens et services non agricoles monétarisés (tels que la formation, l'information...) dont le besoin ressenti constitue une motivation essentielle de la croissance de leurs revenus monétaires et donc de leur productivité marchande. Enfin, assurés de pouvoir se procurer sur le marché ce qu'ils ne produisent plus eux-mêmes, les agriculteurs peuvent se spécialiser dans certaines productions. La division du travail entre l'agriculture et les autres secteurs de l'économie apparaît ainsi comme une condition nécessaire (mais évidemment non suffisante) de la croissance des revenus agricoles et du développement rural.

L'agriculture, activité initialement dominante, contribue, via l'évolution des termes de l'échange entre secteurs et d'autres formes de prélèvement, au développement des secteurs non agricoles et des villes, c'est-à-dire au développement des marchés indispensables à sa propre évolution. La baisse progressive des prix des produits agricoles par rapport aux prix des biens manufacturés et des services contribue à accroître la compétitivité de l'agriculture africaine sur le marché mondial des produits agro-alimentaires.

Dans le processus de développement, l'agriculture, activité initialement dominante, est le premier secteur sur lequel sont opérés des prélèvements destinés à financer les activités émergentes. En milieu urbain, des activités traditionnelles numériquement dominantes à une époque donnée sont, à leur tour, soumises à diverses formes de prélèvements permettant l'émergence de nouvelles activités qui sont la source de nouveaux débouchés pour la main-d'oeuvre et créent de nouveaux besoins et de nouveaux marchés, etc.

Le prélèvement opéré par les villes sur l'agriculture n'est ni définitif ni irréversible. A très long terme, lorsque le processus d'urbanisation sera très avancé, le sens de ces transferts nets entre le secteur agricole et le reste de l'économie pourra être inversé. Comme c'est le cas aujourd'hui dans les pays développés, l'économie urbaine subventionnera alors l'économie rurale de manière à maintenir un niveau raisonnable d'occupation de l'espace rural.

En suscitant l'apparition de produits alimentaires nouveaux, l'urbanisation contribue à la sécurité alimentaire régionale à long terme.

L'urbanisation crée des besoins nouveaux dans tous les domaines, y compris l'alimentation. La plupart des produits alimentaires de base consommés aujourd'hui en Afrique, comme le blé, le maïs, le manioc, la banane, l'arachide,.. sont d'origine importée, leur consommation a été introduite, d'abord dans les villes puis en milieu rural, par des marchands ou par les colonisateurs. La demande croissante de ces produits nouveaux crée les conditions de l'apparition d'une offre locale correspondante (si le produit peut être acclimaté dans la région) ou de produits de substitution. Si ces nouveaux produits n'avaient pas été introduits, l'Afrique ne pourrait pas nourrir le quart de sa population actuelle.

Le processus d'urbanisation fait normalement apparaître un déficit croissant mais réversible entre la demande et l'offre alimentaire

A la courbe de croissance de la population urbaine, qui sur la longue durée, a la forme d'une courbe logistique, correspond une courbe de demande urbaine de biens et services courants (dont l'alimentation), et une courbe d'offre correspondante, décalée du temps nécessaire pour que l'offre

s'ajuste à la demande. Pour l'ensemble de l'Afrique de l'ouest, ce retard est aujourd'hui de l'ordre de deux ans seulement (soit un déficit de l'ordre de 6 à 7 % de la demande alimentaire régionale), et il a plutôt tendance à décroître.

La demande urbaine de produits alimentaires de base traditionnels n'est effectivement perçue par le milieu rural qu'au delà d'un seuil minimum d'urbanisation

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 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.

Mais 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, n'intervient que dans une étape ultérieure du processus d'urbanisation, surtout en situation de relative surabondance de terre et de main-d'oeuvre 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 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'oeuvre 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.

La relation agriculture-villes s'inscrit dans une relation d'échanges à double sens

Pour que la mécanique de l'approvisionnement alimentaire des villes par le milieu rural fonctionne, il faut que des relations d'échange à double sens puissent s'établir entre consommateurs et producteurs, via les intermédiaires (banquiers, commerçants et transporteurs), et que les deux parties, qui sont à la fois consommateurs et producteurs, y voient un avantage. La qualité et la disponibilité effective des biens et services offerts par les villes à la consommation des ruraux jouent donc aussi un rôle essentiel. Si ce que les agriculteurs "vendent" au milieu urbain est facile à identifier, les biens, services et opportunités offertes par les villes en échange leurs achats agricoles sont par contre beaucoup plus diffus et complexes : biens matériels d'origine urbaine ou importés, services, nouvelles valeurs, opportunités d'investissement, emploi saisonnier, exutoire à l'excédent de main-d'oeuvre,...

Mesurer la connexion des espaces ruraux au marché

Pour mesurer l'intensité des interactions villes campagnes, on a créé un indicateur représentant l'intensité du signal émis par les villes en direction de l'espace rural. L'indicateur élaboré, appelé "tension de marché", prend en compte :

- le poids des différents marchés ; l'éloignement de ces marchés ;
- l'hétérogénéité du coût de franchissement des distances, due aux infrastructures, au relief, à l'hydrographie... ;
- les conditions de l'offre de surplus agricoles (caractéristiques agro-climatiques, niveau de peuplement rural...);
- les effets de concurrence entre les différents marchés dans l'allocation de ces surplus ;
- les 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 et 1990. On a utilisé les projections du peuplement et un jeu d'hypothèses complémentaires pour réaliser une image 2020 (Ninnin, 1994). Les zones en noir sont fortement connectées au marché, les zones en gris modérément, et les zones en blanc très peu.

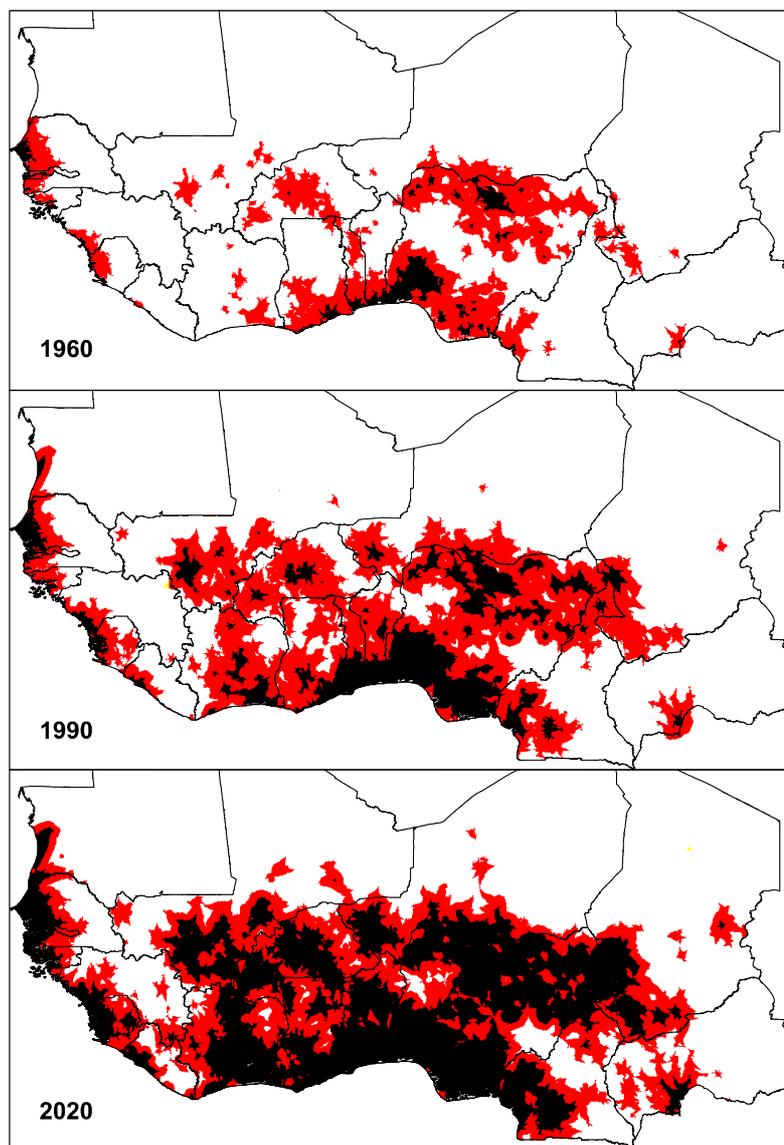
On a ensuite étudié les liens existant entre les variations dans l'espace des tensions de marché et d'autres variables pour lesquelles on disposait de données spatialisées. On a ainsi montré que :

- la densité du peuplement rural est très 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 permet beaucoup mieux d'expliquer 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 et par habitant rural est également apparue étroitement corrélée aux "tensions de marché" : ces dernières permettent ainsi d'expliquer d'importantes différences 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 princi-paux marchés restent disjoints. Ils ne se connectent fortement qu'à l'horizon 2020, époque à laquelle le commerce agro-alimentaire sera pour moitié d'origine régionale.

Connexion des espaces ruraux aux marchés agricoles :
évolution 1960-1990 et projection pour 2020



Le rôle des intermédiaires urbains (transporteurs, commerçants, banquiers) est de susciter chez les ruraux, souvent conservateurs, les besoins nouveaux qui alimenteront les échanges. Ces intermédiaires qui exploitent l'hinterland rural des villes (en extraient le surplus) sont aussi les agents indispensables de la circulation de l'information nécessaire à l'innovation : ils jouent un rôle comparable à celui des abeilles : tout en extrayant des fleurs le nectar nécessaire à la survie de la ruche, les abeilles fertilisent les plantes en faisant circuler le pollen. D'où l'image des "ruches" (Régions Urbano-Centrées à Haute intensité d'Echanges et de Services) utilisée dans l'étude WALTPS pour rappeler que les villes et leur hinterland fonctionnent en symbiose et qu'il est tout à fait artificiel de les opposer ou de les considérer isolément.

La relation agriculture-villes s'inscrit dans un espace, et les modalités de l'échange sont très dépendantes des relations de voisinage entre le milieu rural et le milieu urbain

La confrontation entre demande alimentaire urbaine et offre agricole s'effectue dans un espace structuré par les réseaux de transport et communications, 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.

L'adaptation de l'offre régionale à la demande régionale implique une mobilité de la population dans l'espace régional, à laquelle l'urbanisation contribue largement.

Le potentiel de production agricole local est, pour une technologie donnée, évidemment limité et ce potentiel peut devenir le facteur limitant de la production locale. La mobilité des populations au sein de l'espace régional constitue l'un des mécanismes traditionnels d'adaptation de l'offre aux besoins du marché et aux contraintes physiques. A l'échelle macro-régionale et sur la longue durée, et sous réserve des investissements nécessaires (infrastructure, équipements, formation) il est raisonnable de considérer que ni la main-d'oeuvre ni les ressources naturelles (terre et eau) ne sont des facteurs limitants de la production si les ajustements nécessaires peuvent s'opérer, c'est-à-dire si les mouvements migratoires au sein de la région ne sont pas empêchés. La rareté (toujours relative) de la terre est d'ailleurs fonction décroissante du niveau d'urbanisation.

En conclusion sur cette question des relations entre peuplement et agriculture

A l'échelle du temps long où se place l'étude WALTPS, il apparaît que le moteur de la croissance de la productivité agricole sera de plus en plus le marché régional, c'est-à-dire, pour l'essentiel, le marché urbain. La division du travail entre agriculteurs et non-agriculteurs (entre milieu rural et milieu urbain) devrait constituer le principal facteur de croissance des revenus bruts des agriculteurs, croissance sans laquelle il ne peut y avoir d'intensification agricole, ni de lutte efficace contre la pauvreté rurale. Encore faut-il que le marché urbain reste solvable, ce qui nous amène à étudier le fonctionnement de l'économie urbaine.

II.2 L'URBANISATION ET LA CROISSANCE ECONOMIQUE

L'économie réelle : structure et croissance

L'analyse quantitative qui suit est basée sur les comptes de l'économie réelle des pays et de la région³. Le produit intérieur brut "réel" a une définition plus large que le produit intérieur brut classique, puisqu'il intègre les activités non monétarisées et les activités non enregistrées, estimées à partir de l'analyse des dépenses des diverses catégories de ménages. Sans prétendre se substituer aux comptes nationaux officiels, les comptes de l'économie réelle permettent une lecture complémentaire du fonctionnement des économies de ces pays en voie de peuplement, où l'offre des biens et services essentiels, qui constituent près de 80 % de la dépense des ménages, est largement déterminée par la demande. Les comptes de l'économie réelle permettent une désagrégation approximative du produit régional brut entre le milieu urbain et le milieu rural et entre les diverses entités territoriales considérées. On peut en déduire un ordre de grandeur des poids économiques respectifs d'entités formées par les villes et leur hinterland.

Sur l'ensemble de la période 1960-1990, pendant laquelle la population de la région a plus que doublé et la population urbaine a sextuplé, le Produit Régional Brut réel (PRB) ainsi estimé a triplé, de 44 à 132 milliards de dollars en prix 1990. Le taux de croissance du PRB par habitant a été très variable dans le temps: + 2.5 % en 1960-1970, + 2.2 % en 1970-1980 et - 1.6 % en 1980-1990.

L'analyse de l'économie réelle met tout d'abord en évidence le rôle moteur des échanges extérieurs et la sensibilité des économies des pays de la région à la conjoncture extérieure. La forte chute de la croissance économique constatée dans la décennie 1980-1990 apparaît comme directement liée à deux facteurs principaux: la forte baisse, en volume et en prix, des exportations, qui, pour l'ensemble de la région, ont chuté de 29 milliards de dollars en 1980 à 26 milliards de dollars en 1990, et la baisse des transferts nets en provenance du reste du monde: en 1990, le solde des transferts nets était pratiquement nul, les intérêts payés par la région au titre de la dette équivalant à l'ensemble des transferts nets en capital. Le retournement de la conjoncture extérieure met en évidence la dépendance du processus de modernisation engagé dans la période faste des deux premières décennies : les ressources tirées des exportations et des transferts ont incontestablement permis une accumulation notable de capital et une élévation du niveau de vie moyen, mais ont aussi fragilisé les économies par le recours accru à l'endettement.

Contrairement à une opinion répandue, la crise économique actuelle n'est pas la conséquence d'une urbanisation excessive ou de politiques pro-urbaines, et les villes ne sont pas de simples parasites vivant aux crochets du milieu rural et de l'aide extérieure. C'est ce que nous allons essayer de comprendre dans les paragraphes suivants, en mettant en évidence la contribution des villes au produit régional brut, les principaux moteurs de l'économie urbaine et le rôle structurant des villes sur l'économie locale.

³ Voir le document de travail WALTPS no 2 : *Analyse démoéconomique rétrospective et esquisse d'image démoéconomique à long terme de la région Afrique de l'ouest.*

Le milieu urbain concentre une part croissante de l'activité économique et du Produit Régional Brut.

La contribution du milieu urbain au produit régional brut (PRB) total s'est accrue de 38 % du PRB en 1960 à 50 % en 1970, et 66 % en 1980 et 1990 : la croissance de ce ratio a été provisoirement stoppée par la crise et l'ajustement. Les villes capitales concentrent souvent plus du tiers du PIB urbain total du pays, et même plus du tiers du PIB total dans les pays les moins peuplés et les moins avancés à économie rurale faible (Mauritanie, Gambie, Centre Afrique, Libéria, Bénin et Togo) et dans des pays avancés à forte primatialité (concentration des fonctions administratives et économiques dans la capitale) tels que la Côte d'Ivoire et le Sénégal.

Alors que la productivité rurale (c'est-à-dire la valeur ajoutée par habitant rural) s'est maintenue autour de 340 à 400 dollars par habitant sur toute la période, la productivité moyenne urbaine (valeur ajoutée par habitant urbain) a lentement augmenté de 1310 dollars en 1960 à 1530 dollars en 1980, puis a chuté d'un quart entre 1980 et 1990, revenant à environ 1100 dollars par habitant en 1990. Malgré la crise, la productivité urbaine reste de l'ordre de trois à quatre fois plus forte que la productivité rurale.

Le rôle moteur de la demande des biens et services essentiels

Les besoins essentiels ressentis par les individus sont fonction de la taille de l'agglomération dans laquelle ils vivent : la nourriture, le logement, les transports, les loisirs coûtent plus cher dans une grande ville que dans un village. Deux conséquences en découlent. La production de ces biens et services génère davantage de valeur ajoutée. Et la dépense induite par l'acquisition de ces biens et services génère un besoin de revenu monétaire supplémentaire auquel correspondent une volonté d'entreprendre plus affirmée et une productivité accrue.

Les comptes de l'économie réelle de la région montrent que, sur l'ensemble de la période 1960-1990, plus du tiers de l'accroissement total du Produit régional brut s'explique directement par l'augmentation des "besoins essentiels" des ménages résultant de la redistribution spatiale de la population. Dans les pays en voie de peuplement, la redistribution de la population peut donc être considérée comme un moteur de la croissance économique fonctionnant, selon les périodes, en relais ou en secours de la croissance de l'économie enregistrée "moderne". Cette observation souligne l'importance de la demande des biens et services essentiels comme moteur de la croissance de l'offre et de l'activité économique, au moins dans les secteurs abrités de la concurrence des biens et services importés, comme le secteur de l'habitat et le secteur des services domestiques.

Le rôle du secteur de l'économie populaire (ou secteur informel)

Une bonne illustration de ce qui précède est donnée par le secteur de l'économie populaire. Une part importante de la croissance des besoins essentiels provient de ce secteur. Malgré la forte croissance de la population totale de ce secteur, passée en trente ans de 7 à 49 millions de personnes, la production moyenne par habitant de ce secteur a peu varié au cours de ces trois décennies. Les dizaines de millions d'individus qui ont rejoint le secteur de l'économie populaire urbaine, qui sont pour la plupart arrivés du secteur agricole où la production moyenne par habitant était plus de deux fois plus faible que la moyenne du secteur informel, ont su, assez rapidement, doubler ou tripler leurs dépenses totales par habitant et quintupler au moins leur dépense monétarisée et donc leur

revenu monétaire. Dans un contexte d'abondance permanente de main-d'oeuvre résultant des migrations, le secteur de l'économie populaire, qui est à forte dominante urbaine, a eu davantage comme vocation d'accueillir et d'occuper le maximum possible de nouveaux venus (tout en leur procurant les moyens d'existence minimaux) que d'accroître la productivité, au sens de la production de biens et services par unité de travail. Il a, à cet égard, parfaitement rempli son rôle, permettant ainsi au secteur agricole d'entrer progressivement dans une phase de productivité et de revenus croissants. Ce n'est que lorsque le réservoir de migrants potentiels commencera à se tarir que la productivité moyenne du secteur de l'économie populaire pourra s'élever nettement au dessus du niveau imposé par les conditions de survie en milieu urbain.

Le rôle du secteur moderne

Plus inquiétante est la très faible croissance de l'emploi et de la production du secteur moderne privé et public au cours de la dernière décennie. Alors que la croissance de la population moderne non agricole était de 6 % pendant la décennie 1960-1970 puis de 5 % pendant la décennie 1970-1980, donc capable de servir de moteur à la croissance urbaine, elle est tombée aux alentours de 1 % pendant la décennie 1980-1990, soit à un niveau près de trois fois plus faible que celui de la population totale et quatre fois plus faible que la croissance urbaine, malgré la forte baisse de celle-ci : un tel écart de taux de croissance n'est évidemment pas soutenable sur la longue durée, en ce sens qu'il serait de nature à bloquer l'urbanisation et la division du travail qui en résulte.

Les villes sont des lieux de croissance de la productivité

On a vu que la valeur ajoutée moyenne par habitant est de l'ordre de trois à quatre fois plus élevée en milieu urbain qu'en milieu rural. Contrairement à une idée répandue, cet écart ne s'explique pas par un quelconque "biais urbain" mais résulte, comme partout ailleurs dans le monde, des effets bénéfiques sur l'activité économique de l'intensification des échanges permise par la densification du peuplement. Si la productivité moyenne d'un actif ou d'une entreprise est fonction du nombre de voisins auxquels ils peuvent avoir accès, une grande ville devrait être plus productive qu'une petite. C'est effectivement ce que l'on constate, dans la région comme ailleurs dans le monde développé et en développement. Cette corrélation entre la productivité des agglomérations et leur taille est bien établie dans les pays disposant de comptes économiques régionalisés. En Afrique, où on ne dispose que de quelques monographies urbaines, la corrélation ne peut être établie que par des méthodes indirectes, reposant sur l'analyse de la dépense des ménages et la construction de matrices de comptabilité sociale de "ruches". On trouve ainsi que la productivité moyenne d'une ville de 50.000 habitants est le double de celle d'une ville de 5.000 habitants et inférieure d'un tiers à celle d'une ville de 500.000 habitants, et cette dernière est 20 % moins productive qu'une ville de 2 millions d'habitants. Même si cette échelle de productivité des établissements humains en fonction de leur taille est approximative et sujette à exceptions, on doit les considérer comme valables, en ordre de grandeur.

Si la valeur ajoutée moyenne par habitant d'un lieu croît avec sa taille, c'est parce que ses entreprises et ses ménages ont effectivement accès à un plus grand nombre de voisins, à un plus grand nombre de biens et services marchands et non marchands. L'accès à un marché d'actifs étendu est source de productivité pour l'employeur, et l'accès à un marché d'employeurs étendu est source de productivité pour l'actif. Et l'utilité réelle des infrastructures et équipements collectifs est fonction croissante du nombre d'individus et d'entreprises qui y ont effectivement accès. En accroissant la mobilité au sein

des agglomérations et des ruches et le nombre de partenaires accessibles dans un temps et pour un coût donnés, les infrastructures et les équipements publics accroissent la productivité de tous les agents situés dans leur aire d'influence.

Si la taille de l'agglomération augmente, les gains de productivité engendrés par le processus d'agglomération l'emportent sur les surcoûts et les nuisances liés à l'accroissement des distances à parcourir.. tout au moins si l'infrastructure suit. Cela a été très nettement le cas à Abidjan, mais pas à Lagos. Cette ville est la seule où la croissance de la population agglomérée peut être considérée comme contreproductive. Mais les déséconomies d'échelle que l'on constate à Lagos résultent moins de la taille excessive de l'agglomération que de la faiblesse de son management. Si l'on peut en effet considérer que Lagos a atteint une taille critique, toute tentative visant à ralentir ou à stopper la croissance des autres grandes villes comme Abidjan, Accra ou Dakar aurait inéluctablement comme conséquence de freiner la croissance économique globale.

On objectera toutefois que la productivité urbaine moyenne ne semble pas avoir progressé en trente ans, alors que la taille des villes a fortement augmenté. Cela signifie-t-il que le processus d'agglomération n'engendre pas de croissance de la productivité et que les villes africaines sont économiquement inefficaces ? Tel n'est pas le cas, en général. Pour le comprendre, il faut se souvenir : a) que le milieu urbain, qui englobe l'ensemble des agglomérations de moins de 5.000 habitants, compte un nombre sans cesse croissant de petits centres, issus du milieu rural; b) que l'économie des villes africaines est formée de plusieurs complexes d'activités obéissant à des logiques différentes, avec des écarts de 1 à 8 entre les productivités moyennes du secteur de l'économie populaire et du secteur moderne; c) que chacun de ces secteurs est alimenté par le bas, de migrants venant de secteurs à productivité moindre ; et enfin : d) que l'évolution de la productivité moyenne des villes dépend surtout de l'évolution du poids respectif de ces diverses composantes de l'économie urbaine. L'africanisation des villes héritées de l'époque coloniale s'est traduite par une croissance plus que proportionnelle de l'économie populaire. La productivité moyenne de ce secteur est faible, mais elle est fonction croissante de la taille des villes, au même titre que le coût de la vie dans ces villes.

Les villes sont les pôles de restructuration de l'économie locale

L'importance économique des villes tient tout d'abord à l'influence qu'elles exercent sur l'économie de leur hinterland rural. Le doublement constaté entre 1960 et 1990 de la production commercialisée par agriculteur - au delà de l'autoconsommation - résulte principalement de la division du travail entre l'agriculture et les autres secteurs entraînée par le processus d'urbanisation. On a vu que cette influence des villes sur leur hinterland ne s'exerce pas de manière identique sur tout l'espace : le surplus de produits agricoles par agriculteur disponible pour la commercialisation croît en général des zones les plus éloignées aux zones les plus proches des marchés, qui sont plus à même de profiter des opportunités de commercialisation que les zones éloignées, et ce malgré les contraintes imposées par les fortes densités de peuplement rural des zones proches des villes.

L'analyse de la répartition spatiale du Produit Régional Brut permet de préciser le concept de "ruches". Ces "ruches" concentrent la majeure partie de l'activité et des échanges (plus de 80 %) sur une fraction faible de l'espace régional total (moins de 20 %). Elles sont séparées les unes des autres par un espace interstitiel moins différencié, dont les niveaux d'échanges et d'activité sont nettement plus faibles. Les ruches échangent également entre elles (commerce à longue distance), cependant

que dans l'espace interstitiel, les échanges internes sont modestes (prédominance de l'économie peu monétarisée) et que les échanges avec les ruches principales sont obérés par des coûts de transaction élevés.

En complément des échanges villes-milieu rural qui donnent naissance aux pôles de croissance urbano-centrés mentionnés précédemment, le commerce intra-régional, dont la plus grande partie est non enregistrée, contribue à la structuration de l'espace en favorisant la croissance urbaine et l'activité économique le long de certaines frontières. Le développement notable du commerce transfrontalier de voisinage s'explique, outre par les solidarités ethniques et les disparités des politiques nationales, par le fait qu'un nombre croissant de villes proches des frontières ont un hinterland d'approvisionnement en produits de base et de fourniture de services qui s'étend à cheval sur plusieurs pays : ces "ruches internationales", dont la croissance est favorisée par les différences de potentiel créées par les frontières, sont, et seront de plus en plus, des foyers actifs de commerce local.

II.3 L'URBANISATION ET LES BESOINS D'INVESTISSEMENT : IMPORTANCE DE L'ACCUMULATION DE CAPITAL LIÉE AU PEUPEMENT

Les pays africains, qui sont presque tous de création récente, doivent faire face simultanément à quatre principales formes d'investissement : les investissements de souveraineté, destinés à affirmer l'unité nationale et l'autorité de l'Etat dans le monde et sur le territoire, les investissements d'aménagement et d'équipement du territoire (grandes infrastructures de transport, communication et énergie, gestion des ressources naturelles,...) , les investissements de peuplement, destinés à accueillir les populations et les activités liées, et les investissements directement productifs de croissance économique. C'est aux investissements de peuplement que nous intéressons ci-après, car ils sont dans une large mesure prévisibles et planifiables, et ils concernent très directement la question de l'urbanisation. La section suivante abordera la question plus générale de l'aménagement du territoire.

Les investissements d'accueil et d'encadrement des populations et des activités

L'installation dans la région de la population et des activités correspondantes engendre des besoins d'investissement qui sont très directement fonction de la population accueillie. Ces investissements de peuplement comprennent les investissements résidentiels, essentiellement privés, et les investissements publics de fonction locale qui permettent aux investissements résidentiels de se développer.

L'installation dans la région d'un individu supplémentaire représente un besoin d'investissement équivalent à environ deux à trois fois le revenu moyen par habitant de la population du milieu d'accueil. Cet investissement de peuplement dépend donc du lieu où l'individu naît ou s'installe, il est en moyenne de l'ordre de quatre fois plus élevé en milieu urbain qu'en milieu rural. Une ville dont le taux de croissance est de 7 % par an doit, pour assurer sa seule croissance, investir 30 % de son Produit Intérieur Brut. Pour l'ensemble de la région Afrique de l'ouest, le besoin d'investissement régional de peuplement est de l'ordre de 20 % du Produit Régional Brut, sans compter les autres formes d'investissement. En Afrique, en proportion du PRB, le besoin d'investissement de peuplement est d'autant plus élevé que le stock de capital physique hérité de l'histoire était particulièrement modeste et que la croissance démographique et les migrations sont fortes.

Au total et pour l'ensemble de la période 1960-1990, l'étude estime l'accumulation régionale brute de capital physique résultant de l'investissement privé et public de peuplement à quelque 500 milliards de dollars en valeur 1990, soit de l'ordre de quatre fois le produit régional brut actuel. C'est en grande partie grâce à cette accumulation progressive de capital physique que la croissance démographique exceptionnellement forte a pu être dans l'ensemble absorbée sans drame majeur. C'est aussi grâce à cette accumulation de capital que l'Afrique de l'ouest des années 1990 est à l'évidence différente et plus développée que celle des années 1960, même si les indicateurs macro-économiques donnent à penser le contraire.

L'investissement résidentiel privé, qui représente environ les trois quarts de l'investissement total de peuplement, a approximativement suivi la demande : en effet, dans chaque strate résidentielle des divers types d'établissements humains, la surface bâtie par habitant et la qualité de l'habitat ont peu varié (sinon dans le sens de l'amélioration) au cours des trois dernières décennies. La croissance de l'espace bâti en milieu urbain et en milieu rural, visible sur les photographies aériennes, et l'étude de l'économie réelle de la région montrent que le niveau d'investissement privé réel de peuplement a été globalement plus élevé que ne l'indiquent les comptes nationaux officiels. Les flux d'épargne privée qui ont financé cet investissement résidentiel ont donc également été plus élevés qu'on ne le croit.

Le rôle fondamental des Investissements publics de Fonction Locale

Par contre, l'investissement public de fonction locale (IFL), dont dépend l'efficacité de l'investissement privé, a fortement baissé avec la crise. La dépense d'infrastructure et d'équipements de fonction locale par habitant urbain n'est plus aujourd'hui que de l'ordre du quart de ce qu'elle était vers la fin de la décennie 1970. La plupart des pays de la région Afrique de l'ouest souffrent aujourd'hui d'un déficit important et croissant d'investissements publics de fonction locale tant en milieu urbain qu'en milieu rural. Si ce retard continue à s'accroître, c'est non seulement la capacité du secteur privé à investir qui en pâtira, mais aussi la capacité d'accueil des pôles d'immigration et la mobilité régionale, et, par conséquent, le développement du marché local et régional et la croissance économique.

L'un des défis auxquels la région est confrontée au cours des trois décennies à venir est de faire face au nécessaire triplement de la surface totale urbanisée et aux besoins d'investissements publics nécessités par le décuplement du volume des flux de personnes et de marchandises entrant et sortant des villes. C'est à ce gigantesque chantier, à côté duquel les opérations de réhabilitation de quartiers spontanés paraissent bien peu de chose, qu'il faut s'attaquer, faute de quoi ce n'est plus en hectares mais en kilomètres carrés qu'il faudra compter les opérations de réhabilitation futures.

II.4 LA PRODUCTION ET LA GESTION URBAINE⁴

Si l'urbanisation apparaît globalement comme le résultat de tendances lourdes, l'espace urbain n'en est pas moins produit par des dynamiques sociales plus ou moins autonomes et concurrentes. On citera en particulier les politiques urbaines explicites ou implicites conduites par les dirigeants nationaux et locaux, les stratégies individuelles et de groupes et enfin, l'impulsion des organismes d'aide internationale.

Une production duale de l'espace

Les constructions urbaines, tous usages confondus, produites par des voies officielles ou régulières couvrent rarement plus de 60 % de l'espace total occupé par la ville. En revanche, elles représentent la "part moderne" de l'urbanisation : quartiers d'affaires ou centre ville, zones portuaires et industrielles, quartiers résidentiels nationaux et étrangers de haut niveau de revenus intégrés à la vie internationale. Ces quartiers répondent en général aux standards internationaux en matière d'équipement du sol et de construction, quasiment sans relation avec le niveau de l'économie nationale, tout comme les plus grands équipements publics (universités, hôpitaux) -sans préjuger les conditions de leur fonctionnement.

La part de la population urbanisée concernée par cette production moderne s'établit en général à 15 ou 20 % selon les villes, à condition encore de ne pas en exclure les constructions de standing individuelles réalisées par le secteur informel du bâtiment, à des prix de revient inférieurs de moitié à ceux du secteur moderne. Dans quelques pays (Côte d'Ivoire, Sénégal et, dans une moindre mesure, le Cameroun et le Nigeria) des dispositions financières très favorables et des organes d'exécution ad hoc ont permis à une partie de la classe moyenne d'accéder à des conditions comparables -logement doté de tous les réseaux -et de porter la part moderne de la ville à quelque 25 ou 30 % du total de la population urbaine.

Plus des deux tiers et jusqu'aux trois-quarts de l'habitat de l'Afrique de l'Ouest est produit en dehors de toutes règles officielles de construction et d'hygiène, par des opérateurs échappant aux charges sociales et fiscales. Les terrains qui supportent cette production ne sont pas toujours lotis et ne sont que très progressivement desservis par les différents réseaux. D'une manière générale, les premières dessertes à atteindre ces quartiers sont celles de l'électricité et de l'eau car ce sont des services marchands qui disposent de moyens de recouvrement, du moins lorsque ils sont exploités par des sociétés autonomes. Puis viennent les services de la voirie, du drainage et, loin derrière, la collecte des eaux usées. Ces derniers services ne disposent pas des mêmes procédures de financement par les consommateurs et les collectivités locales ont, le plus souvent, beaucoup de mal à les gérer correctement.

La plus grande partie de cet habitat populaire relève d'une production "spéculative", destinée à la location, pour laquelle le rapport loyer acquitté/valeur de construction est élevé (2 à 3 % d'amortissement mensuel) et les dépenses d'entretien très faibles. Ainsi, la reproduction élargie du parc immobilier au rythme de l'extension urbaine, a-t-elle été assurée. Il est important de noter à ce stade que ce processus se développe avec l'appui ou l'intervention des "propriétaires coutumiers" qui assurent encore presque partout le contrôle du sol, nonobstant les dispositions légales en la matière.

⁴ Les sections II.4 et II.5 sont extraites du document de travail WALTPS No 8 : *L'urbanisation en Afrique de l'ouest. Mécanismes et logiques* (Michel Arnaud).

L'adoption de normes d'urbanisme dans les réalisations officielles était difficilement contournable (peut-on aujourd'hui produire et vendre officiellement une parcelle alimentée en eau sans assurer la collecte des eaux usées ?). Ces règles n'ont cependant pas pu éviter ni d'accentuer le décalage entre ce qui est possible et ce qui est souhaitable, ni de tomber dans l'impasse de la réduction des parcelles ou des surfaces de logement.

Avec la crise, on assiste globalement à une détérioration rapide des infrastructures et des services publics. La production urbaine "moderne" stagne, en dépit des projets de développement urbain. La production informelle, même si elle a pris le pas sur la production moderne, est également en récession, en raison d'une demande et d'une rentabilité moindre, mais aussi de disponibilités financières moindres chez les opérateurs.

L'intervention des partenaires extérieurs

Dans les anciennes colonies françaises, la Caisse Française de Développement a poursuivi, jusqu'en 1975, le financement concessionnel de l'habitat dit social⁵, à travers des Sociétés immobilières et presque exclusivement dans les capitales. Le maximum atteint par cette forme de production, en Côte d'Ivoire, a été de l'ordre de 20 % du parc de logement de la Capitale. Après le retrait de la CFD, les tentatives pour mettre en place un crédit à la construction, orienté vers l'accession directe, n'ont pas eu beaucoup de succès, sauf au Sénégal. Dans les pays anglophones, des organes du type "Savings and Loans Associations" ont largement contribué au financement de la construction de logements.

Les opérations de "trames assainies" et la restructuration de quartiers défectueux, initiés par les Projets Urbains de la Banque Mondiale, n'ont pas représenté une part significative de la production urbaine régionale, et n'ont pas réussi à engager un processus répliatif. Ces opérations ont certes contribué à l'investissement urbain, mais elles étaient trop peu importantes pour modifier le marché. Conçues à partir d'une vue trop abstraite des problèmes de la pauvreté urbaine et du logement en Afrique, elles ont rarement touché leur cible et ont connu de multiples perversions. Outre qu'elles étaient en contradiction avec le libéralisme affiché, elles ne correspondaient pas au "projet urbain" des sociétés concernées, aussi bien celui des dirigeants que celui des populations visées.

En évoluant vers l'équipement progressif des quartiers existants et plus encore vers l'appui à l'effort des populations résidentes pour l'aménagement de leur quartier, les interventions des aides extérieures ont atteint un plus grand réalisme. La notion de clientèle-cible s'est en effet heureusement effacée devant la régulation effective par le marché et la réponse aux initiatives locales.

La gestion urbaine

Dans les pays francophones de la région, les instances locales mises en place pendant la période coloniale ont été presque totalement supprimées par les autorités nationales, au profit d'une gestion très centralisée de l'urbanisation. Relativement performante pour ce qui est des services marchands (eau potable, électricité et téléphone), cette gestion a été quasi inopérante pour les réseaux non marchands (voirie, drainage et assainissement) et a gravement détérioré la capacité d'entretien des investissements réalisés en la matière sur des budgets nationaux ou sur financements extérieurs.

⁵ Ces programmes étaient initialement destinés au logement des cadres locaux de l'administration et des sociétés françaises

Le mouvement de décentralisation engagé un peu partout depuis une dizaine d'années est encore trop récent pour qu'on puisse en tirer des conclusions définitives. Les évaluations faites montrent cependant une nette amélioration de l'implication des nouveaux responsables locaux à l'égard de la gestion de leur ville. Les progrès en matière de recouvrement des coûts et surtout des impôts locaux sont plus modestes, a fortiori la collecte de ressources nouvelles.

Dans les pays anglophones, l'autonomie locale, issue de l'indirect rule, s'est maintenue et la gestion des faibles ressources locales y est mieux assurée. Pour autant le niveau de service est très généralement bas et une agglomération comme Lagos, qui rassemble pourtant près de 70 % de l'activité industrielle du Nigeria, est loin de faire face aux problèmes de son fonctionnement. Il est vrai que la maîtrise urbaine est rendue particulièrement difficile par le droit reconnu aux autorités coutumières de gérer à leur guise les terrains ancestraux.

II.5 L'URBANISATION ET LE CHANGEMENT SOCIAL

La ville est le foyer privilégié du changement social, parce qu'elle est le point de contact avec le monde extérieur. Elle est également, du fait de la concentration des hommes engagés dans la division du travail sur un espace limité, un lieu incontournable d'élaboration de stratégies et de compétition entre les différentes composantes de la société nationale.

Les capitales et les métropoles économiques sont à la pointe de cette fonction socio-politique. Les villes secondaires les relayent, diffusent les attentes et les comportements élaborés dans les grandes villes jusqu'aux plus petites et jusqu'au milieu rural. Il y a à cet égard une indéniable unité et une spécificité du problème urbain en Afrique de l'Ouest, au delà des particularités de l'urbanisation dans les différentes aires culturelles et historiques de la Région.

Legs colonial et "melting pot"

L'entreprise coloniale -à la fois et dans des proportions variables : administration, commerce et missions religieuses- avait organisé la ville à son profit en opérant une ségrégation plus ou moins stricte entre ses installations et celles des Africains. Cette ségrégation, érigée en principe sous le régime de l'"indirect rule" et maquillée sous couvert de précautions sanitaires ailleurs, restreignait l'accès des autochtones au milieu urbain. Elle permettait également de sélectionner les collaborateurs et intermédiaires dont la puissance coloniale avait besoin; les "évolués" pouvant accéder à la formation occidentale. Urbanisation se confondait avec acculturation. Parce que ces villes coloniales étaient ainsi dimensionnées par le salariat, elles ont été le siège de "mouvements sociaux" de type ouvrier, notamment au lendemain des deux guerres mondiales, dans lesquelles de nombreux Africains avaient été enrôlés.

Dès avant les indépendances dans certains pays et aussitôt après dans tous les autres, le contrôle de la migration vers les villes était abandonné. Les barrières physiques et sociales s'étaient abaissées pour laisser bientôt la place à une forme à peine plus complexe d'organisation spatiale reposant largement sur la distinction de l'appartenance (ou non) au secteur moderne. Le secteur moderne qui associe dirigeants nationaux, cadres non africains et africains, donne accès à ce qui a été qualifié plus tard de "ville officielle", par opposition à "ville réelle", celle des migrants sans bagage qui ont constitué la grosse part de la migration des campagnes vers les villes.

Derrière cette dichotomie, on trouve les deux voies majeures d'accès à la citoyenneté: la voie scolaire, dans le prolongement du système colonial, plus spécialement orientée vers la fonction publique en pays francophones, et la voie de l'apprentissage et de l'insertion dans le secteur informel pour le plus grand nombre.

Les frontières héritées de la colonisation n'ayant pas respecté les situations précoloniales, il faut de ce point de vue opérer une distinction entre deux types de villes :

- celles qui sont majoritairement peuplées d'allogènes ou d'étrangers (lorsqu'elles dépassent 10.000 habitants): il s'agit des villes côtières, des villes anciennes et/ou des villes situées dans des zones de peuplement homogène;
- et celles qui sont majoritairement peuplées par des autochtones sub-régionaux; il s'agit des villes plus récentes, des villes de savane ou de l'intérieur et/ou des villes situées dans des zones de peuplement moins homogène.

Le rôle de "melting pot" des premières est plus évident. Il est néanmoins limité par la pratique quasi générale (Lomé fait exception) de la répartition de la population urbaine par quartiers rassemblant des familles de la même origine géographique, d'appartenance clanique ou religieuse.

"Rurbanité" et permanences

Ici comme ailleurs, l'urbanisation très rapide de sociétés rurales -voire de sociétés de subsistance- ne pouvait pas ne pas s'accompagner de la conservation des structures sociales du milieu d'origine. Le paysage des vastes quartiers de constructions à rez-de-chaussée évoluant à partir des types d'habitat traditionnel en est une image évidente, comme la présence d'agriculture en pleine ville. Mais l'emprise des comportements ruraux ou traditionnels va beaucoup plus loin.

En raison de l'importance relative et absolue des flux migratoires dans la croissance urbaine passée, l'installation d'une part notable de la population urbaine a été à tous moments récente et souvent précaire. La proportion des personnes nées en ville a été faible et l'est aujourd'hui encore. Les relations avec le milieu rural sont en conséquence très fortes, les déplacements entre les deux milieux intenses, au point de suggérer qu'il n'y a pas véritablement séparation entre population urbaine et population rurale sur bien des plans; à commencer par l'alimentation urbaine et la circulation de l'argent . La "famille élargie" et l'appartenance à la "communauté villageoise", caractéristiques du milieu rural africain, sont d'ailleurs loin d'avoir disparu en ville et les obligations réciproques qui y sont liées restent très prégnantes, du moins dans la génération actuelle.

C'est l'appartenance à cette famille élargie et plus généralement à une communauté rurale qui a organisé, régulé la migration vers les villes, trié ceux des ruraux qui bénéficiaient de la formation scolaire et ceux qui allaient grossir le secteur informel. C'est elle qui a assuré l'accueil des migrants, au plan du travail comme de l'hébergement. C'est elle encore qui est à l'origine de solidarités face à tous les problèmes urbains, qui fournit le cadre de l'activité informelle, mais sous-tend aussi divers modes de protection et de redistribution, dont certains néfastes. Cette solidarité d'appartenance traverse les statuts socio-professionnels et les disparités de ressources entre membres d'une même famille, voire d'une ethnie, tant que les plus favorisés se soumettent à leurs devoirs.

Les statuts d'autochtone au sens étroit et parfois abusif (originaire présumé du terroir) et d'allogène (non originaire) conservent un grand poids en milieu urbain, en dépit de la réduction drastique de la représentation des premiers avec la croissance de la population urbaine. La pérennité des droits coutumiers sur les terrains commande encore presque partout l'accès à la terre. Elle pèse sur l'organisation municipale, assurant aux "autochtones" urbains un poids économique et politique sans relation avec leur importance numérique ou leur contribution à la productivité urbaine.

A une échelle plus large, la situation plus favorable des villes côtières et forestières dans l'économie mondiale -et par suite leur importance numérique- a périodiquement posé le problème de l'intégration urbaine aux migrants des zones intérieures et de savane - facilement considérés comme étrangers. Cette situation est à l'origine d'une solidarité ethnique renforcée et de frictions, avivées par les difficultés économiques. L'avatar de l'"indigénisation" au Nigeria est à cet égard significatif.

Transformations

"La ville a représenté l'irruption de la modernité, le passage obligé pour y accéder"⁶. Fondée sur la monétarisation, l'urbanisation s'inscrit dans un processus de transformation sociale (et politique) à l'échelle de plusieurs générations. La ville, libérée de la tutelle de l'organisation coloniale, est devenue le lieu du pouvoir réel et de la compétition sociale, à partir duquel les structures anciennes sont mises en échec relatif ou amenées à s'impliquer là où des ressources nouvelles sont drainées et mises en jeu.

Une part considérable de l'énergie et des ressources dégagées par l'activité économique, officielle et non enregistrée, urbaine comme rurale, est affectée à la prise de position et à la "recherche d'hégémonie" dans le nouveau système social, la nature de ce système étant passée de coloniale à internationale, sans avoir eu le temps d'être réellement nationale.

L'accumulation foncière et immobilière urbaine occupe une place centrale dans ces stratégies. L'accession à la propriété est rarement un projet individuel, sinon à un niveau très élevé de la hiérarchie sociale : d'où les difficultés rencontrées pour la mise sur pied d'une politique du logement sur les modèles des pays de familles nucléaires. En l'absence d'une accumulation primitive rurale, quasiment exclue par le droit coutumier et le bas niveau de l'investissement agricole, l'évolution tacite ou la transformation officielle du régime foncier en milieu urbain ont permis que cette accumulation immobilière constitue une voie alternative, largement utilisée pour dégager des capacités d'emprunt et d'investissement, dans la reproduction sociale ou dans des activités économiques.

La population urbaine est massivement jeune, même si elle ne l'est pas significativement plus que la moyenne nationale. Bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler d'une catégorie sociale, on doit prêter une grande attention à la situation de la jeunesse urbaine. Sa concentration numérique,

⁶ R. Pourtier, in *Afrique Contemporaine*, n° 164.

combinée avec les comportements diffusés par les médias pèse sur la capacité des sociétés urbaines à maintenir les liens et l'encadrement familiaux. La crise a assombri les perspectives qui lui sont offertes sur le marché du travail : restriction du recrutement public et même privé pour les nouveaux diplômés, ralentissement du rythme d'absorption du secteur informel, arrivée sur le marché des classes de jeunes nés en ville et sans possibilité ou envie de s'exiler en milieu rural, voire incapables d'y vivre. Cette jeunesse privée d'avenir constitue la masse de manoeuvre des "mouvements urbains" actuels.

Même si les instruments d'enseignement et de formation ne sont pas toujours adaptés aux besoins, les efforts consentis dans ce domaine sont tels que le renouvellement des générations s'est accompagné d'une élévation sensible du nombre des personnes instruites. Ce niveau d'instruction plus élevé, couplé avec l'intervention des différents médias, et l'ouverture sur le monde détermine un niveau de conscience socio-politique également plus fort.

Revenus et pauvreté urbaine

La connaissance des revenus des populations urbaines se heurte à la diversité de l'origine et du rythme d'acquisition de ces revenus. Leur mesure réelle est rendue difficile par l'existence de consommations non monétarisées et de transferts divers entre catégories de population et milieux de vie. De surcroît, la variabilité du "ménage" en tant qu'unité de consommation introduit une imprécision irréductible.

La connaissance insuffisante de la répartition des revenus (qui contribue notamment à occulter la concentration du capital et des revenus) est difficilement contournable dans un contexte marqué par la grande diversité des activités et des statuts, où les activités occultes, l'usage des prête-noms familiaux, la recherche de monopoles plutôt que de compétition et l'utilisation des relations sociales (ou politiques) pour accéder à la rente, sont très répandus.

Seules les enquêtes de budget-consommation, trop rares, permettent dans ces conditions d'approcher la réalité, d'autant plus éloignée des données sur les revenus qu'on s'écarte du revenu médian. Encore les données ainsi recueillies traduisent-elles mal une concentration extrême et manifeste des ressources et une évasion d'épargne notable, qu'il faut pourtant prendre en compte non seulement pour avoir une appréciation plus juste des disparités, mais pour avoir une vue réaliste de l'économie.

A la première génération, la pauvreté en milieu urbain revêt une spécificité dynamique. Elle doit être appréciée dans le contexte social du processus d'urbanisation. Elle relève d'une situation ressentie comme inévitable et transitoire (et donc, en dernière analyse "espérée"), de migrants en voie d'insertion dans le système urbain, avec l'aide (intéressée) de la famille ou de la communauté. Jusqu'au début des années 80, la croissance urbaine de l'ordre de 7 % par an alimentait un contingent de "nouveaux urbains" installés depuis moins de cinq ans représentant environ un quart de la population urbaine. Ce contingent est en voie de réduction rapide avec le ralentissement de la migration. C'est déjà et ce sera sans doute de plus en plus la situation de jeunes ou de ménages nés en ville arrivant sur le marché du travail dans de mauvaises conditions.

La structuration sociale urbaine

Ni le statut socio-professionnel, ni le niveau de revenu du chef de ménage ne suffisent en conséquence à caractériser les structures de la société urbaine. Le salariat urbain ne fournit pas, sauf exception, la base d'une conscience de classe. L'unité familiale et les relations ethniques freinent d'ailleurs la restructuration de la société urbaine en termes de classes sociales fondées sur le travail, le statut socioprofessionnel et même le niveau des revenus.

La "proximité" du pouvoir étatique, directe ou indirecte, demeure le mode majeur, sinon incontournable pour assurer l'enrichissement individuel et collectif, régulier ou irrégulier, et ce d'autant plus que les structures précoloniales étaient fragiles ou fragmentaires⁷.

Presque partout, au stade actuel, la distinction entre ménages relevant du secteur moderne et ménages relevant du secteur informel, reste la distinction majeure, mais on peut identifier à l'intérieur de ces deux groupes aux comportements très différents, une série de sous-groupes sociaux plus ou moins bien hiérarchisés.

a) Au sommet de la pyramide sociale, un "bloc" dominant, qui ne constitue pas (encore) une classe dominante. Il mêle variablement des représentants des pouvoirs anciens - autoritaires ou commerciaux - encore vivaces ou bien reconvertis, les dirigeants politiques et financiers de l'Etat post-colonial et les rares individualités (ou familles) qui ont réussi à se mettre (ou à rester) à l'abri du pouvoir pour développer des affaires très souvent transnationales. La concurrence entre ces "factions" classiques du pouvoir et leur confrontation avec les représentants des pays riches, la rapidité du changement et l'affaiblissement des structures anciennes se combinent pour produire une concentration extrême des ressources entre les mains de cette "haute bourgeoisie" nationale.

b) Une élite urbaine "moderne" s'est progressivement constituée, dans le sillage de la construction de l'Etat, de la modernisation de l'économie et pour une grande part grâce à formation scolaire et universitaire. Elle est encore très souvent familialement alliée au groupe précédent, le recrutement de l'enseignement public et privé n'ayant substantiellement contredit les reproductions sociales anciennes ou issues de la période coloniale. La Fonction Publique, centrale et décentralisée, occupe une place éminente dans cette couche sociale, plus grande encore dans les pays francophones que dans les pays anglophones. Elle a été le débouché naturel de la formation moderne, que la création d'offices et de sociétés d'Etat a relayé ou amplifié. Les professionnels (professions libérales) ainsi que les cadres du secteur privé lui sont liés de multiples façons. Les uns et les autres ont su utiliser leurs relations et investir leurs revenus pour développer de multiples activités, urbaines comme rurales.

c) Une barrière quasi-culturelle existe par contre entre cette partie "bureaucratique" de la couche moyenne-supérieure des revenus salariaux et l'autre partie, plus conservatrice, constituée par les opérateurs aisés du secteur privé (voire du secteur informel), fréquemment étrangers (ou allogènes dans un grand pays).

⁷ *Son antériorité dans le processus d'intégration à l'économie mondiale, une moindre déstructuration des hiérarchies précoloniales et l'effet de masse (car le pourcentage d'emplois industriels ou modernes n'est pas différent) font que la situation nigériane s'écarte quelque peu du schéma moyen régional (ou serait en avance sur ce schéma ?), aussi bien par l'existence d'une forte minorité "compradore" que par la prise de conscience d'une classe salariée moyenne.*

d) Le salariat subalterne moderne, public et privé fournit un statut encore privilégié (relativement) à une catégorie moyenne-inférieure, assurée grâce à lui d'accéder modestement au crédit et à l'accumulation, en ville et dans le milieu rural d'origine, mais rejetée du côté de l'informel pour toutes les formes de consommation.

e) La catégorie des petits "indépendants" du secteur dit informel urbain, surtout formée d'allogènes à la côte, souvent spécialisés par région d'origine ou ethnie (chauffeurs, tailleurs, maçons, menuisiers, bijoutiers...) constitue le coeur des quartiers "ethniques" des villes. Ces groupes sont généralement organisés en communautés élargies, éventuellement religieuses, sous la conduite de représentants jouant le rôle d'intermédiaires entre eux et le pouvoir local.

f) Au bas de l'échelle on trouve les employés, les apprentis et aides familiaux du secteur informel, aux ressources très faibles et souvent précaires. Davantage "dépendants" et exploités que rémunérés, ils sont généralement recrutés parmi les derniers immigrants urbains. Un flux continu d'entre eux avait réussi, avant la crise, bon an mal an, à se hisser parmi les indépendants, grâce à des aides de la famille, d'associations d'originaires et de tontines.

Ainsi, à des nuances près, dans toutes les villes de l'Afrique de l'Ouest, les sociétés nationales s'étirent entre les représentants des pays riches, diplomates, experts et agents du grand commerce, et une masse étrangère ou allogène immigrée. Dans ce contexte, la haute bourgeoisie nationale est acculée à se procurer un standard de vie comparable à celui des premiers, par n'importe quel moyen. La masse "en cours d'urbanisation" est adossée au milieu rural dont elle est originaire et à sa faible productivité générale.

Crise et conjoncture

La crise puis l'ajustement structurel, la libéralisation du commerce ou le relèvement des prix agricoles n'ont pas réduit ipso facto les capacités "structurelles" de prélèvement des différentes factions de la "haute bourgeoisie" nationale, au contraire parfois. Elles ont en revanche modifié les rapports entre les catégories bénéficiaires, publiques et privées.

Assise naturelle de pouvoirs modernistes dans la construction de l'Etat-Nation, l'élite avait bénéficié de la redistribution des ressources publiques, tant que la conjoncture était favorable, pour s'élargir numériquement et s'établir socialement⁸. C'est sans doute, en termes relatifs, la couche sociale la plus touchée par les programmes d'ajustement structurel; en particulier sa frange la plus intellectuelle, qui s'estime la plus flouée par l'évolution passée et dont la revendication alimente le plus la demande de changement politique.

La mobilité ascendante qui avait caractérisé même l'informel pendant la période de bonne conjoncture internationale, permis sa reproduction élargie, et par voie de conséquence la croissance urbaine forte, se trouve sévèrement restreinte du fait de la crise. Mais dans le même temps le système des relations familiales semble avoir su ajuster la migration rurale au nouvel état des choses. Parallèlement, les restrictions de devises et les compressions de revenu imposent aux urbains de moins recourir aux produits importés comme aux services modernes et davantage à leur alternatives locales et/ou informelles.

⁸ *Cette dynamique se vérifie d'autant plus que l'option de l'Etat était plus volontariste, a fortiori socialiste.*

La stagnation économique et l'impossibilité dans laquelle se trouve l'Etat de poursuivre ses recrutements et de distribuer des avantages pousse aujourd'hui les nouveaux diplômés à s'intéresser à ces activités jusque là jugées indignes. Cette évolution est plus ancienne dans les pays anglophones, plus précocement formés et moins marqués par l'administration publique ; elle serait en train de transformer le pays Ibo, avec le retour d'émigrants au pays.

Sur le plan institutionnel urbain, la décentralisation⁹, conçue autant pour accroître le volume du personnel politico-administratif que pour améliorer la gestion des collectivités urbaines, a eu pour premier effet de répliquer à des niveaux locaux les pratiques de l'Etat central. Le rapprochement entre responsables et administrés qui en résulte est cependant en voie de corriger ces errements, d'imposer la prise en compte des attentes des populations et de susciter la recherche de solutions plus adaptées aux problèmes lancinants de la vie urbaine et de l'environnement urbain.

III. AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, URBANISATION, DÉCENTRALISATION ET INTÉGRATION RÉGIONALE

La prise de conscience des risques de surpeuplement, l'émergence des préoccupations environnementales et la mise en évidence de l'importance de l'espace et des relations de voisinage dans le processus de développement devraient -enfin !- entraîner un regain d'intérêt pour l'économie spatiale et l'aménagement du territoire. Les principaux facteurs à prendre en compte dans la définition des stratégies d'aménagement à l'échelle régionale et locale sont: l'évolution des dynamiques de peuplement; la restructuration des réseaux urbains ; le processus de concentration géographique des activités et ses effets sur les espaces particuliers (tels que les zones côtières) et sur les disparités régionales ; l'évolution différenciée de l'agriculture et la mise en valeur des ressources et la gestion des bassins fluviaux ; la restructuration et l'intensification des échanges intra-régionaux et le développement des infrastructures de transport et communications; et la décentralisation et l'intégration régionale. Passons rapidement en revue ces six points.

⁹ Voir section suivante pour une analyse du processus de décentralisation

III.1 LES NOUVELLES DYNAMIQUES DE PEUPEMENT

Diffusion du peuplement à partir des côtes

Les deux caractéristiques fondamentales de l'évolution du peuplement régional qui sont exprimées dans l'image centrale 2020 de l'Afrique de l'ouest présentée dans l'étude WALTPS sont d'une part la poursuite du basculement du peuplement de l'intérieur vers les côtes, et d'autre part l'amorce d'un processus de diffusion de la densification du peuplement dans l'hinterland des régions urbaines côtières et dans la zone intermédiaire entre la zone littorale et les zones densément peuplées du Sahel. Cette zone intermédiaire, qui est restée jusqu'à présent peu urbanisée et qui a été le siège d'une émigration nette significative au cours de la période 1960-1990, devrait voir sa part dans la population totale augmenter dans les décennies à venir. Etant donné l'inertie et les effets cumulatifs des migrations, ce processus de diffusion du peuplement dans l'hinterland des régions urbaines côtières sera nécessairement long. Il n'en constitue pas moins une option fondamentale de l'aménagement du territoire à l'échelle régionale, dont les implications en termes de coopération régionale et de facilitation de la mobilité au sein de la région, de programmation des dépenses publiques, de gestion foncière, d'urbanisation et d'aménagement rural sont considérables. La mise en valeur de cette zone intermédiaire, où se situent les derniers fronts de colonisation et les terroirs libérés de l'onchocercose, doit être conçue non dans la seule perspective de servir d'exutoire aux terroirs surpeuplés du Sahel, mais en considérant cette zone comme le lieu privilégié de développement d'une agriculture marchande servant notamment les grands centres de consommation proches des côtes.

Restructuration des réseaux urbains régionaux

Tout en conduisant à une certaine balkanisation du territoire, la naissance des Etats (et la multiplication des Etats de la Fédération nigériane) a, d'une certaine manière, contribué à l'aménagement du territoire à l'échelle régionale en facilitant l'émergence de réseaux urbains nationaux centrés sur les capitales politiques ou économiques de ces Etats. Les villes premières de certains de ces réseaux nationaux débordent largement les frontières nationales, et les réseaux urbains nationaux tendent à s'intégrer à l'échelle des sous-espaces ouest, centre et ouest, centrés respectivement sur Dakar, Abidjan et Lagos. Si l'on fait abstraction des frontières, on voit que le niveau supérieur de l'armature urbaine régionale est aujourd'hui constitué d'une dizaine de grandes villes réparties sur une trame de 800 à 1.000 km. Avec la restructuration du peuplement régional, ce niveau urbain supérieur va tendre à se restructurer sur une trame plus dense de 100 à 500 km, comprenant une centaine de centres urbains desservant chacun de 2 à 10 millions d'habitants et contrôlant un produit local brut de l'ordre de 2 à 10 milliards de dollars. C'est sur cette trame de centres urbains à vocation régionale que devra s'articuler la deuxième phase du processus de décentralisation, processus qui a été jusqu'à présent focalisé sur le niveau communal. C'est aussi sur cette trame de centres régionaux que devront se structurer les réseaux de transport et communication.

III.2 CONCENTRATION GÉOGRAPHIQUE DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET GESTION DES DISPARITÉS SPATIALES

Les entités administratives d'immigration, c'est-à-dire dont le flux migratoire net sur la période 1960-1990 a été positif, ont accueilli 68 % du croît démographique total et 78 % de l'accroissement

total du produit régional brut sur une superficie inférieure au tiers du total régional. La densité moyenne de produit brut par km² de ces zones d'immigration atteint aujourd'hui 200.000 dollars par km², chiffre encore bien modeste, mais sept fois plus élevé que la moyenne régionale, hors zones présahariennes. En dessous d'un seuil critique qui n'est presque jamais atteint dans la région, la concentration géographique de l'activité économique accroît la rentabilité des équipements et des services et crée un environnement favorable à la compétitivité des entreprises. L'étude WALTPS montre que cette concentration progressive de l'activité économique et du peuplement est aussi, dans certaines limites, le meilleur moyen d'obtenir à terme une réduction des disparités de revenu par habitant entre les zones et les pays riches et les zones et les pays moins bien dotés. Mais cette concentration du peuplement et de l'activité, conforme aux tendances naturelles du marché, ne peut être laissée aux seules lois de ce marché et doit donc être gérée, d'où l'importance des politiques d'aménagement du territoire.

L'émergence des "ruches"

Un des aspects de cette concentration géographique des activités économiques est l'émergence de véritables régions urbaines ou "ruches" (**R**égions **U**rbano-**C**entrées à **H**aute intensité d'**E**changes et de **S**ervices), au maillage urbain dense et dont l'hinterland est fortement intégré au marché urbain. Les ruches les plus importantes se trouvent au Nigéria, sur le littoral en pays Yoruba et en pays Ibo, mais aussi en pays Hausa autour de Kano. Lagos est le centre de la ruche côtière la plus importante de toute l'ASS. A l'horizon 2020, entre Benin City et Accra, on recensera vraisemblablement 5 villes millionnaires et plus de 60 millions d'urbains sur 600 km d'est en ouest - et 100 km en profondeur par rapport à la côte. C'est une concentration comparable, numériquement, aux grandes "mégapoles" actuelles de la côte est des Etats-Unis, de l'Europe et du Japon.

Les espaces particuliers : zones péri-urbaines, périphéries nationales, zones hors marché

Plus généralement, l'image 2020 du peuplement et de l'économie régionale met en évidence certains espaces soumis à des pressions particulièrement fortes, et dont la gestion ne peut être laissée aux seules lois du marché. Il s'agit entre autres des zones périurbaines, où la vitesse de changement dans l'affectation des sols et l'activité est la plus rapide, des "périphéries nationales" ou zones frontalières actives, où l'initiative privée est particulièrement dynamique et qui sont le siège d'échanges non enregistrés intenses, et d'une partie du littoral qui abrite les principales ruches. Les zones côtières, qui concentrent le tiers du produit régional brut total sur 6 % de la superficie totale régionale et qui ont un fort potentiel de croissance économique, sont aussi le siège d'écosystèmes fragiles et menacés. La planification et la gestion de ces zones côtières constituent l'un des objectifs prioritaires des politiques d'aménagement du territoire et de développement soutenable.

Les vastes espaces situés hors des ruches posent des problèmes particuliers liés au faible impact des politiques (absence d'incitations au changement), à la faible densité du peuplement et des activités économiques et à la faiblesse des ressources locales mobilisables. L'évolution divergente des ruches et des espaces intersticiels pose le problème de la gestion des disparités et de l'allocation spatiale de la dépense publique. Faute de pouvoir agir de manière directe sur les disparités régionales de niveau de vie et de services par des politiques systématiques de subvention et d'administration des prix favorisant les zones marginales, la gestion des disparités devra sans doute consister d'une part à promouvoir la mobilité géographique de la population (faciliter les migrations), d'autre part à faciliter les transferts privés qui sont la contrepartie habituelle des migrations, enfin à maintenir la distribution des dépenses publiques par habitant des différentes entités dans une fourchette

acceptable grâce à une péréquation partielle des ressources publiques totales (nationales et locales). Ceci implique que l'Etat conserve le contrôle direct d'une part importante des ressources publiques.

III.3 L'ÉVOLUTION DIFFÉRENCIÉE DE L'AGRICULTURE ET LA MISE EN VALEUR DES RESSOURCES

Malgré la baisse prévisible de l'importance relative des cultures d'exportation, la part de l'agriculture marchande dans l'ensemble du secteur agricole, qui est passée de 26 % à 46% entre 1960 et 1990, continuera à augmenter, pour atteindre 63 % en 2020, et la production marchande par agriculteur, qui a déjà doublé entre 1960 et 1990, va devoir être multipliée en moyenne par 2.4 d'ici 2020. Le passage de l'agriculture d'autosubsistance à l'agriculture marchande s'opère à des vitesses et selon des modalités très différentes selon la localisation par rapport aux marchés et le mode d'occupation de l'espace. A la première phase précapitaliste caractérisée par une mise en valeur extensive, en tâche d'huile autour des marchés, succède une nouvelle phase d'intensification et de transformation structurelle plus profonde et plus contrastée, donnant naissance à une agriculture capitaliste, plus spécialisée, dont la localisation tend à dépendre davantage de la situation foncière que de la proximité du marché. En 2020, quelque 25 millions d'agriculteurs (soit 15 % du total) produiront les biens nécessaires à l'approvisionnement de 40 % des consommateurs urbains, soit 100 millions de personnes: leur productivité moyenne atteindra donc cinq fois le niveau d'autosuffisance, cependant que la productivité moyenne des 150 autres millions d'agriculteurs sera peu supérieure à la moyenne régionale d'aujourd'hui (soit 2 fois le niveau d'autosuffisance contre 1.6 fois aujourd'hui). Les politiques d'aménagement du territoire devront être adaptées à cette différenciation croissante des structures agricoles et de l'économie rurale.

L'une des conditions nécessaires à l'intensification de l'agriculture est la mobilisation des ressources naturelles, qui passe entre autres par l'aménagement des bassins fluviaux. Or, l'opportunité des grands projets d'aménagement tels que les ouvrages de régularisation des ressources en eau de surface et les périmètres d'irrigation, envisagés dès les années 1950, paraît aujourd'hui fortement contestée du fait des piètres résultats obtenus. Ceux de ces grands ouvrages qui ont été réalisés ont généralement été conçus dans une optique sectorielle et non comme un élément d'une politique d'aménagement du territoire, ou bien cette politique a été perdue de vue en cours de route. Il en est résulté des réalisations déconnectées de l'environnement local (exemple de la SAED), des investissements surdimensionnés pour le mode de faire valoir préconisé (petit paysannat de quasi autosuffisance alimentaire locale). Télécommandés de l'extérieur avec des structures de projet ne faisant aucun appel au secteur privé local, ces projets ont eu peu d'effets induits sur l'économie régionale et en particulier sur l'investissement privé, l'emploi non agricole et l'économie urbaine. Les partenaires extérieurs impliqués dans ces projets ont aussi parfois fait preuve d'une impatience excessive (exemple de l'Office du Niger, qui a été considéré, à tort, jusqu'à la fin des années 1980 comme le symbole de l'échec des projets de développement). Les grandes opérations d'aménagement dépassent souvent les compétences des Etats et ne pourront être mises en oeuvre et valorisées que dans un cadre sous-régional.

III.4 LA RESTRUCTURATION ET L'INTENSIFICATION DES ÉCHANGES INTRA-RÉGIONAUX ET LE DÉVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT ET COMMUNICATIONS

L'image 2020 de l'économie régionale fait état d'une multiplication par un facteur dix en trente ans des échanges intra-régionaux (contre un facteur quatre pour les échanges avec le reste du monde), et par un facteur douze pour les produits agro-alimentaires. Si l'on retient cette projection des échanges intra-régionaux comme un indicateur de l'évolution du trafic marchandises à longue distance, c'est donc à un décuplement en trente ans de ce trafic qu'il faut s'attendre. La densification des réseaux urbains et l'intensification des échanges villes-hinterland entraîneront également une forte croissance de la demande de transport de passagers et de marchandises à moyenne distance. A accessibilité et revenus par habitant constants, le trafic entre deux pôles urbains devrait croître comme le produit des populations de ces deux pôles, soit environ d'un facteur dix. Si l'accessibilité est améliorée, cette croissance du trafic devrait être encore plus rapide, l'effet du désenclavement croissant avec la distance entre pôles. Les réseaux de transport existants sont souvent exploités en dessous de leur capacité. Pourtant, au delà de la simple réhabilitation et de l'entretien de ces réseaux existants, l'enjeu à moyen terme est une densification et une restructuration de ces réseaux, à la fois pour faire face à l'intensification et à la restructuration des flux ville-hinterland et des flux intra-régionaux et transfrontaliers (exemple du cas Nigeria-Cameroun) et comme moyen de la politique d'aménagement du territoire. Une image de ce que pourraient être à terme les réseaux routiers de la région hors Nigéria est fournie par les réseaux routiers nigériens actuels. L'étude WALTPS montre que la densité des réseaux nigériens, apparemment quatre fois plus forte qu'ailleurs, est en fait comparable à celle du reste de la région quand on la rapporte à la densité et à la structure du peuplement.

Un aspect important de l'aménagement du territoire à l'échelle régionale est le développement du savoir et des réseaux d'information. Hier basée sur la disponibilité et le coût des facteurs, la richesse des nations est de plus en plus appelée à reposer sur des facteurs immatériels : l'utilisation des savoirs et la capacité à utiliser l'information. La nécessité de renforcer la circulation de l'information implique en premier lieu le renforcement des systèmes éducatifs, à la fois au niveau de l'éducation de base, de l'enseignement technique et de la formation professionnelle.

En second lieu, il conviendra de développer et de dynamiser les pôles de formation et de recherche multidisciplinaire régionaux. Ces "centres d'excellence" devront être bilingues (condition nécessaire pour éviter que ne s'aggrave la coupure entre pays francophones et anglophones), et ils devront bénéficier d'une large autonomie de gestion par rapport aux Etats. Ils pourront prendre la forme de fondations soutenues par les partenaires extérieurs qui pourraient y transférer certaines de leurs activités de formation et de recherche (exemple d'EDI).

En troisième lieu, un effort important devra être consenti pour la mise en place des systèmes d'information nationaux et régionaux et des réseaux et vecteurs de communication, avec là encore une forte participation des partenaires extérieurs, détenteurs du savoir économique et des technologies.

III.5 LA DÉCENTRALISATION ET L'INTÉGRATION RÉGIONALE

Décentralisation et vision centrale forte

La décentralisation n'est pas une fin en soi mais un moyen privilégié de mise en oeuvre du projet global de société et de l'aménagement du territoire. Une décentralisation véritable, qui ne se résume pas à une simple défausse, n'est donc possible que si l'Etat est convaincu que les règles du jeu de la décentralisation faciliteront plutôt qu'elles ne compromettront la mise en oeuvre du projet global de société et que s'il existe une vision centrale forte. Pour être en mesure de concevoir et d'exprimer une telle vision, il faut une compréhension en profondeur des mécanismes de fonctionnement du complexe population-espace-économie-société-environnement. Le terme de vision exprime aussi l'idée de projection dans le futur : il faut que l'Etat, aidé des partenaires sociaux, soit capable de concevoir les futurs possibles et souhaitables, d'exprimer cette vision en des termes compréhensibles par tous les acteurs et de faire émerger un consensus social sur cette vision, et de proposer un ensemble d'objectifs compatibles avec cette vision. De par son contenu spatial, l'aménagement du territoire est l'expression la plus concrète du projet global de société, la moins utopique (au sens étymologique du mot utopique : sans lieu ni dimension spatiale).

Une condition nécessaire de la décentralisation est donc l'existence d'un Etat fort, compétent et vertueux, qui se sente responsable du projet global de société. Cet Etat doit disposer d'une administration centrale et de services déconcentrés capables de raisonner et d'agir non seulement de manière sectorielle (l'agriculture, les routes, l'éducation,..) mais aussi dans l'espace, en tenant compte de la diversité des situations géographiques et des relations de voisinage.

A quelle échelle de temps cette vision doit-elle être conçue ? La bonne échelle de temps est celle qui permet d'appréhender les transformations structurelles que les stratégies de développement ont précisément pour objectif de faciliter et d'accompagner. En pratique, cette échelle de temps est celle de la génération (deux ou trois décennies) tant en rétrospective qu'en prospective. Si on ne prend pas le recul nécessaire, on n'appréhende qu'imparfaitement ces transformations structurelles, très profondes, qui affectent la population, la société et l'économie des pays de la région.

A quel espace géographique cette vision doit-elle être conçue ? Le premier niveau est bien entendu celui des Etats-Nations, entités nées des indépendances, que les Gouvernements se sont d'abord attachés à construire, à l'intérieur de frontières souvent arbitraires mais bien établies. La prééminence de l'Etat-Nation ne doit pas faire perdre de vue que chacun des pays d'Afrique subsaharienne est de poids démographique et économique extrêmement modeste, et que ces pays sont très interdépendants : aucun d'eux ne peut ignorer ce qui se passe chez ses voisins ni espérer s'en tirer tout seul. L'espace de peuplement est régional, les marchés sont sous-régionaux, les bassins fluviaux et les corridors de transport intéressent plusieurs pays, les pays de la zone CFA partagent la même monnaie. Les stratégies d'aménagement du territoire et de décentralisation, qui sont nécessairement mises en oeuvre au plan national, doivent donc être conçues en pleine conscience des impératifs régionaux. Les Etats qui s'engagent dans le processus de décentralisation à l'échelle nationale devraient ainsi, progressivement, apprendre à se comporter comme des échelons décentralisés d'entités sous-régionales qui ont disparu avec les indépendances nationales et qui, sauf dans des domaines particuliers comme la monnaie, doivent être reconstruites ex nihilo. Le principe de subsidiarité qui doit présider à la répartition des tâches entre l'administration centrale et les entités décentralisées devrait aussi s'appliquer aux Etats dans leurs rapports à la sous-région.

Décentralisation et dynamique de peuplement

Le processus de décentralisation doit accompagner le processus de restructuration du peuplement du territoire. La définition des entités décentralisées ne doit donc pas être considérée comme figée, mais comme évolutive. Comment concilier la notion de commune urbaine, entité aux contours définis, et celle d'agglomération urbaine, dont la superficie double tous les dix ans et qui exerce une forte influence sur son hinterland rural, et plus encore celle de ruche ou de région urbaine, dont certaines sont transnationales ? A l'hétérogénéité forte et croissante de la répartition spatiale du peuplement et des activités, doivent correspondre un découpage du territoire en entités élémentaires adapté et des règles du jeu qui ne gomment pas artificiellement les différences de potentiel entre entités.

La décentralisation doit faciliter et non restreindre la mobilité régionale des facteurs (hommes, technologies, capitaux, biens et services), la redistribution des ressources et l'intégration régionale. Or, surtout en période de crise, le risque est bien réel que la décentralisation freine la mobilité (cf l'exemple de l'indigénisation au Nigéria), réduise les transferts et la redistribution des ressources publiques et aggrave les disparités socio-économiques par une politique du chacun pour soi : c'est ce danger qu'il faut écarter. La redistribution des ressources doit s'effectuer principalement à l'intérieur des Etats, mais aussi entre les zones forestières et les zones sahéliennes. Des mécanismes de redistribution de la rente côtière (en l'occurrence la rente pétrolière) existent et fonctionnent effectivement au sein de la Fédération nigériane qui comporte des Etats côtiers et des Etats sahéliens. En dehors du Nigéria, sauf à s'en remettre à une autorité extérieure à la région (les partenaires extérieurs à travers leurs programmes d'aide), une telle redistribution des ressources, conforme aux intérêts de la sous-région, ne peut être assurée que s'il existe un mécanisme régional, supposant une dévolution partielle de compétence des Etats à un échelon supra-national, dont on voit mal que la région puisse durablement se passer.

IV. LES BESOINS DE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS DE PEUPEMENT ET D'AMÉNAGEMENT¹⁰

Les besoins d'investissement nécessitent des prélèvements intérieurs importants

Comme toute autre région en voie de peuplement rapide, l'Afrique de l'ouest est en proie à des déséquilibres durables entre besoin d'investissement et capacité de financement de ces investissements, et ceci est particulièrement vrai pour les pays d'immigration et les pôles de croissance urbains et régionaux. Divers mécanismes, non dépourvus d'effets indésirables, ont été mis en place par les Etats et utilisés par le secteur privé pour faciliter ces prélèvements intérieurs. Si ces prélèvements apparaissent souvent comme moins efficaces qu'ailleurs, c'est en partie du fait que les pays de la région n'ont souvent pas de tradition de pouvoir central fort et n'ont donc qu'une expérience limitée du prélèvement public. C'est aussi parce que la région n'a pratiquement pas connu l'accumulation de capital foncier rural. L'absence de ce capital "primitif" interdit d'y puiser le

¹⁰ Voir le document de travail WALTPS no 6 : *Le financement extérieur du développement en Afrique de l'ouest*

capital requis par le développement des activités émergentes, comme cela s'est passé en Europe et en Asie. Les prélèvements ont donc généralement été opérés sur les transactions commerciales et notamment sur le commerce extérieur, avec les effets négatifs que l'on sait sur la compétitivité de la région.

Le nouveau contexte macro-économique rend ces prélèvements de plus en plus difficiles, et les programmes d'ajustement structurel ont eu pour objectif, sinon pour résultat, de les faire disparaître. En toute hypothèse, le financement de l'urbanisation par prélèvement sur l'agriculture tend à devenir de plus en plus difficile à mesure que le rapport de la population urbaine à la population rurale croît, surtout si la valeur ajoutée des cultures d'exportation croît à un taux inférieur à celui de la population urbaine, ce qui est le cas depuis la fin des années 1970.

Sauf conjoncture exceptionnelle, les pays de la région ont un besoin de financement extérieur net important

Le contenu en importation de l'investissement public de peuplement et d'aménagement du territoire a généralement été plus élevé que dans les autres régions en développement du simple fait de la balkanisation de la région et de sa très grande perméabilité aux influences extérieures. L'ajustement structurel, qui rend les produits intérieurs plus compétitifs, la décentralisation qui permet une meilleure mobilisation des ressources locales, et l'intégration régionale devraient contribuer à réduire le contenu en importations de l'investissement de peuplement. Mais celui-ci restera sans doute élevé du fait du rythme de réalisation nécessaire, et il sera d'autant plus élevé que le pays considéré est plus petit et que la vitesse de peuplement (résultant de la croissance démographique et des migrations) est plus grande.

Face à ces besoins d'importation liés aux investissements de peuplement qui sont difficilement compressibles et dont le taux de croissance en longue période est du même ordre que celui de la population urbaine, soit environ 5 % par an, la croissance en volume et en valeur des exportations régionales a été marquée par une volatilité extrême et une tendance générale à la décélération et même à la baisse. Les principales raisons de cette situation sont: la concentration des exportations sur un très petit nombre de produits; la faible demande mondiale pour les matières premières; la baisse relative des cours mondiaux de ces matières premières par rapport aux produits manufacturés; et la perte de compétitivité des pays de la région par rapport aux autres pays exportateurs d'Asie et d'Amérique latine.

Les besoins d'investissement de peuplement ne sont que l'une des causes du déficit structurel de la balance des paiements des pays de la région. A ce facteur d'ordre démographique, se sont en effet ajoutées :

- la nécessité pour les pays de s'industrialiser, alors que l'artisanat urbain n'a pas eu le temps de se développer et que l'esprit d'entreprise ne fait qu'émerger, et la nécessité de créer des emplois au rythme imposé par l'urbanisation, alors que les activités de main-d'oeuvre traditionnelles (qui ont servi de base à l'urbanisation dans les pays développés) sont fortement concurrencées par la production industrielle de masse, et tendent à disparaître dans toutes les activités exposées;
- l'entrée, par le haut (élites, secteur moderne), dans la société de consommation, alors que les disparités de niveau de vie par rapport aux pays développés sont énormes, croissantes et rendues de plus en plus sensibles par le développement des moyens de communication modernes. Les élites

nationales, dont le rôle est d'introduire de nouveaux modes de vie et de consommation, s'efforcent d'adopter les standards de vie de leurs contreparties des pays partenaires. Dans les économies africaines, où les opportunités d'enrichissement par l'investissement productif et l'entreprise sont limitées, cela se traduit par le développement de "l'économie de rente", par des prélèvements proportionnellement élevés et par une forte croissance des disparités de niveau de vie, dont les effets sont toutefois atténués par des mécanismes complexes de redistribution et de solidarité encore vivaces ;

- enfin, la nécessité pour les pays de s'ouvrir à la concurrence mondiale et de conserver ou de conquérir des parts de marché alors qu'ils ne maîtrisent pas les règles de fonctionnement (très peu libérales) du marché mondial et ne maîtrisent pas non plus les technologies, qui évoluent plus vite que le processus d'apprentissage.

Les mécanismes actuels de financement extérieur ne sont pas bien adaptés aux besoins.

Sans entrer dans les détails, rappelons seulement que :

- les transferts consolidés nets (toutes origines confondues) reçus par la région du reste du monde ont été très instables;
- l'instabilité des transferts s'est conjuguée avec l'instabilité et la dégradation des termes de l'échange pour accroître l'ampleur des chocs extérieurs, d'autant plus nocifs que la région est balkanisée et que les pays sont très perméables aux influences extérieures;
- les investissements directs étrangers contribuent pour une part très faible et décroissante (et même négative en termes nets) aux besoins de financement de la région;
- les transferts officiels, qui assurent une part croissante des transferts totaux, n'ont guère contribué à amortir les chocs extérieurs. Ces transferts officiels sont rarement conçus et organisés dans la perspective du temps long, qui est pourtant l'échelle de temps où doivent être abordées les questions de peuplement et de développement;
- les pays qui constituent les pôles de croissance régionaux, qui sont aussi des pôles d'immigration avec d'importants besoins d'investissement de peuplement, reçoivent une part décroissante des transferts extérieurs totaux, et ce avec des modalités financières qui ne peuvent que déboucher sur une aggravation de l'endettement.

Les besoins de transferts liés au peuplement doivent être gérés dans la longue durée.

Le caractère structurel et non temporaire des besoins de transferts extérieurs nets des pays de la région n'est pas toujours bien compris, ni le lien entre ces besoins de transfert et la croissance et la redistribution de la population dans l'espace régional. Ces transferts ont dans l'ensemble été mal financés (termes inadaptés) et mal gérés (extrême volatilité, absence de vision, insuffisante coordination) par la communauté internationale. Ces transferts ont plutôt amplifié qu'amorti les variations des revenus des exportations et ont contribué à accroître la dépendance de la région à l'égard du reste du monde.

A l'avenir, la croissance économique régionale dépendra autant de la qualité des politiques macro-économiques propres des pays de la région que de la capacité de la Communauté internationale à assurer à la région des flux de ressources extérieures suffisamment stables et prévisibles, dont les modalités financières seront adaptées aux besoins, et dont les effets secondaires indésirables pourront être maîtrisés. A défaut, on pourrait craindre que certains pays aient à faire face à une succession de crises intérieures et de conflits régionaux de plus en plus difficiles à maîtriser. Outre la dégradation des conditions de vie des populations de la région auxquelles ces crises pourraient conduire, la communauté internationale pourrait avoir à redouter d'autres conséquences débordant largement la région et le continent africain, entre autres : le pillage des ressources naturelles, et ses effets sur l'environnement; la production et l'exportation de drogues et autres denrées illicites, moyens pour certains éléments de la société civile, voire pour les Etats, de se procurer les ressources nécessaires au maintien de l'ordre social et à la survie des populations; la recrudescence des grandes endémies; et l'aggravation considérable de la pression à l'émigration vers les pays développés.

V. CONCLUSION : QUELQUES IMPLICATIONS POUR LA GESTION DU PROCESSUS D'URBANISATION

Les quelques suggestions ci-après n'ont pas pour but de faire des recommandations politiques précises (celles-ci ne peuvent être définies qu'en fonction du contexte propre à chaque pays et à chaque époque), mais bien plutôt d'aider les décideurs à situer leur action sur la longue durée et dans l'espace local et régional.

V.1 PRENDRE LA MESURE DES ENJEUX DE L'URBANISATION DANS LES PAYS EN VOIE DE PEUPLEMENT.

Les enjeux analysés précédemment dans le cas de la région Afrique de l'ouest se retrouvent, mutatis mutandis, dans les autres régions en voie de peuplement des autres parties d'Afrique subsaharienne, en Afrique du nord, au Moyen-Orient. L'urbanisation, définie comme la croissance du rapport entre la population agglomérée (urbaine) et la population rurale, constitue un changement structurel profond, aux implications multiples. L'urbanisation doit être comprise non pas comme le résultat de mauvaises politiques ou de biais urbains, mais bien comme une manifestation et une dimension essentielle du processus de développement.

Il faut comprendre la nature systémique du processus d'urbanisation, à la fois conséquence et cause de l'ouverture au monde, du développement et de la croissance économique. Le contexte macro-économique influence le rythme d'urbanisation, cependant que le niveau et les formes d'urbanisation conditionnent en retour largement les structures de l'économie et le comportement des agents. Au delà des aléas de la conjoncture, il faut comprendre et appréhender la trajectoire longue de l'urbanisation.

V.2 *APPRENDRE À RESITUER LES INTERVENTIONS SUR LE MILIEU URBAIN DANS LA LONGUE DURÉE*

Il faut se rendre à l'évidence que, en dépit du ralentissement prévisible de la croissance des villes, la surface totale urbanisée devra encore tripler dans les trois décennies à venir, et que les flux entrant et sortant des villes devront décupler. Le défi consiste à ne pas se laisser déborder, à dimensionner les interventions sur les villes en conséquence. Il faut prendre la mesure de l'ampleur de besoins liés au peuplement et à l'urbanisation : aborder la stratégie d'investissement urbain et de gestion urbaine par la demande et non seulement à partir des moyens disponibles.

V.3 *PRENDRE MIEUX EN COMPTE LES ÉCHANGES VILLE-HINTERLAND*

L'hinterland rural des villes fait en quelque sorte partie de leur zone d'activité, au même titre que les "zones industrielles" situées à leur périphérie. Les gestionnaires urbains sont donc aussi concernés par ce qui se passe dans l'hinterland rural qui dépend souvent d'autres juridictions. C'est en tenant compte du caractère urbano-centré du développement local qu'il faudrait se poser la question de la gestion de la décentralisation et de l'évolution des relations et du partage de prérogatives et de responsabilités entre les entités décentralisées et l'administration déconcentrée du territoire (préfets, gouverneurs). Comment éviter que le processus de décentralisation, qui tend à accentuer les divisions de l'espace en entités autonomes, ne conduise à négliger la promotion des liaisons et des échanges entre ces entités? Cette interrogation pourrait déboucher sur une redéfinition des fonctions de l'autorité de tutelle, qui pourrait être plus particulièrement responsable d'assurer le bon fonctionnement des systèmes ville-hinterland.

V.4 *TENDRE VERS UNE PROGRAMMATION URBANO-CENTRÉE DES DÉPENSES PUBLIQUES*

Puisque 80 à 90 % de l'activité économique réelle se situent à l'intérieur des ruches (régions urbano-centrées), ne pourrait-on imaginer que les programmes de dépenses publiques soient conçus et présentés par "ruche" et non plus seulement par secteur ? Cette programmation par ruche améliorerait la cohérence spatiale des actions de développement. Elle pourrait notamment déboucher sur une nouvelle génération de projets urbains comportant des actions localisées dans l'hinterland rural.

V.5 *S'APPUYER SUR L'ÉCONOMIE LOCALE POUR RENOUER AVEC LA CROISSANCE FORTE ET DURABLE*

Directement (par l'économie urbaine proprement dite) et indirectement (par les effets des villes sur leur hinterland et sur les grands agrégats nationaux), le milieu urbain est en grande partie responsable des succès comme des échecs des politiques macro-économiques. C'est en particulier sur ce milieu urbain que s'appliquent, pour l'essentiel, les mesures d'ajustement. C'est en effet dans les villes que se joue le sort de bien des mesures de court terme, comme le redressement des finances publiques et de la balance des paiements et le rétablissement de la compétitivité des entreprises et plus généralement la réussite des programmes d'ajustement. Dans les pays de la zone CFA, la réussite ou l'échec de la dévaluation récente du FCFA se joue principalement en ville. Pour que l'ajustement macro-économique débouche sur la reprise de la croissance durable, il faut en particulier favoriser une relance de l'économie locale (l'économie des villes et des ruches).

V.6 UTILISER LA DÉPENSE PUBLIQUE LOCALE COMME UN MOYEN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE LOCALE

La dépense publique locale (investissement et fonctionnement) peut contribuer à cette relance, à la fois par ses effets sur l'activité et les revenus et en facilitant le réamorçage de la mobilisation des ressources locales. En effet, seules les entités décentralisées qui maintiennent un niveau raisonnable de dépenses publiques sont aussi capables de mobiliser des ressources locales. Aux fuites près résultant des importations, la dépense publique locale est en effet aussi une ressource de l'économie locale. Grâce aux activités indirectes amont et aval et aux activités induites par la dépense des ménages, l'injection dans l'économie locale de la dépense publique peut avoir un effet multiplicateur de l'ordre de trois. L'économie des petites villes d'Europe repose par exemple en grande partie sur les dépenses d'exploitation, de fonctionnement et d'entretien des équipements et services publics de leur zone d'influence.

V.7 EXPÉRIMENTER DES SOLUTIONS ORIGINALES DE FINANCEMENT DE LA RELANCE DE L'ÉCONOMIE LOCALE

Avec l'effondrement des transferts en provenance du budget des Etats, la plupart des communes ont vu leurs ressources totales par habitant décroître dans des proportions importantes (de l'ordre de 1 à 4 par habitant nouveau). Le retard accumulé du fait de la crise en matière d'investissements publics de fonction locale (IFL) atteint dans certains pays des proportions mal connues mais de nature à compromettre la mobilité régionale et la relance économique. La pauvreté des collectivités locales est, à cet égard, plus préoccupante que la pauvreté de leurs administrés. Un audit global par pays s'impose dans ce domaine, en vue de définir une stratégie de lutte contre le désinvestissement public. La décentralisation peut contribuer utilement à ce problème en améliorant la mobilisation des ressources locales, mais elle ne peut certainement pas apporter seule la réponse adéquate. Le renforcement institutionnel, auquel s'attachent principalement les projets urbains actuels, est certes une composante essentielle, mais non suffisante, rien de durable ne pouvant être obtenu sans restaurer, dans un premier temps, un niveau raisonnable de dépense publique. En effet, moins une municipalité dépense, moins elle peut mobiliser de ressources, et moins elle est capable de concevoir l'avenir et de convaincre ses administrés de l'utilité du service public.

Comment rompre ce cercle vicieux qui conduit à la récession ? La réponse varie certainement selon les cas, mais, d'une manière générale, elle consiste à remettre les opérateurs économiques locaux au travail en leur en donnant les moyens.

Les besoins locaux sont faciles à identifier, et les moyens nécessaires pour ces travaux d'intérêt local (compétences, main-d'oeuvre, matériaux) existent généralement.. sauf, bien souvent, la monnaie : les économies locales manquent cruellement de liquidités.

Dans les pays de la zone CFA, les mesures d'accompagnement de la dévaluation du FCFA fournissent une opportunité à saisir pour mettre en oeuvre des programmes d'investissement public de fonction locale à faible contenu en importation et à effet multiplicateur élevé, en profitant de l'expérience acquise avec les projets AGETIP.

Mais on doit plus généralement se demander si et dans quelles conditions des mesures d'ordre monétaire pourraient aider à rompre le cercle vicieux dans lequel semblent enfermées la plupart des communes urbaines et rurales. Partant du constat que l'économie locale est souvent paralysée par l'insuffisance de la quantité de monnaie disponible dans les circuits économique locaux et en s'inspirant des solutions mises en oeuvre en d'autres temps dans les pays aujourd'hui développés, pourrait-on expérimenter prudemment la formule consistant à mettre en circulation dans l'économie locale une sorte de "monnaie locale" à convertibilité limitée et différée dans le temps ? Rappelons-nous que les villes d'Amérique du nord ont financé leur croissance à crédit et même en créant de la monnaie nouvelle, avec les "municipal bonds" qui, dans bien des cas, n'ont jamais été amortis. Pourquoi les villes d'Afrique devraient-elles payer leur croissance au comptant ?¹¹

V.8 EN TIRER LES CONSÉQUENCES OPÉRATIONNELLES

Quelle approche de la planification urbaine ? Comment renforcer l'articulation entre la planification urbaine, la planification stratégique (aménagement du territoire notamment) et la planification macroéconomique ?

Quelles priorités pour l'action en milieu urbain et péri-urbain, aux divers niveaux de l'armature urbaine ? Quelle pondération entre les actions de réhabilitation et restructuration des quartiers existants et celles destinées à organiser les extensions urbaines ?

Quels mécanismes et quels outils de financement de l'urbanisation ? L'investissement de peuplement et d'urbanisation doit être considéré comme un investissement structurant à long terme et bénéficier de modes de financement et de gestion adaptés. Nécessités et limites de la mobilisation des ressources locales et de la récupération des coûts sur les bénéficiaires directs. Nécessité et faisabilité des prélèvements sur l'hinterland et sur le reste de l'économie. Inéluctabilité des besoins de transferts extérieurs nets, publics et privés.

Quelles institutions pour la gestion urbaine ? Quel partage des tâches entre les divers opérateurs : administration centrale et services déconcentrés, entités décentralisées, opérateurs économiques, ONG, ménages, partenaires extérieurs ?

V.9 RECONSTITUER UN NIVEAU CONVENABLE D'INFORMATION SUR LE PROCESSUS D'URBANISATION ET SUR LES VILLES ET LEUR FONCTIONNEMENT.

Si, comme on s'est efforcé de le démontrer, le processus d'urbanisation est bien l'une des manifestations les plus concrètes du processus de développement et d'intégration à l'économie-monde, on doit se demander si la compréhension des mécanismes et les systèmes d'information sur le milieu urbain sont à la mesure des enjeux. Plus fondamentalement, on doit se demander si l'information dont disposent les spécialistes du milieu urbain est convenablement portée à la connaissance des responsables des autres "secteurs". Il faut améliorer la culture urbaine des démographes, des économistes, des financiers, des agronomes, des chercheurs de toutes disciplines.

¹¹ Voir le Document de travail WALTPS No 6 : *Le financement extérieur du développement en Afrique de l'ouest...*

Améliorer la connaissance du secteur informel de telle ou telle ville n'est que de peu d'utilité si cette connaissance n'est pas mise à la disposition des comptables nationaux, des macroéconomistes ou des industrialistes sous une forme directement assimilables par les experts de ces disciplines, et si ceux-ci continuent de raisonner en faisant abstraction de la réalité et des spécificités urbaines.

Les responsables de la gestion urbaine (administration centrale, tutelle déconcentrée et élus locaux) devraient être incités à percevoir les villes non seulement comme des agglomérations de ménages auxquels il faut apporter les services nécessaires, mais aussi comme des entités économiques (des "super entreprises") exerçant leur influence sur un territoire dépassant les limites de l'agglomération, dont il faut assurer la prospérité et améliorer la compétitivité. Les gestionnaires urbains doivent donc progressivement améliorer leur connaissance et leur compréhension du fonctionnement de l'économie locale et des rapports entre la ville, son hinterland et le reste du pays. La gestion dynamique du développement urbain implique donc la mise en place de systèmes d'information démographique, économique et sociale et d'outils de gestion (plans, programmes, budgets,..) spatialisés plus concrète et plus explicite que ce qui existe en général. Le SIG de l'étude WALTPS, avec sa base démo-économique spatialisée et ses cartes, pourrait servir de point de départ pour la confection de "tableaux de bord" de l'économie locale.

Ces tableaux de bord permettraient aux responsables urbains non seulement de mieux tenir compte des besoins et des potentialités de l'économie locale, mais aussi de mieux apprécier la capacité contributive réelle de leurs administrés et des ménages et activités de leur hinterland qui bénéficient des services urbains. La ville de Kumasi, qui produit 6 % du PIB du Ghana et en contrôle 11 %, mobilise-t-elle, en son sein et dans son hinterland, des ressources pour la dépense publique en proportion de son potentiel économique ? L'impôt foncier total effectivement prélevé dans la région Afrique de l'ouest est-il en proportion du patrimoine urbain régional estimé ici à quelque 500 milliards de dollars ? Les budgets des municipalités sont-ils en rapport avec l'activité économique et le capital foncier et immobilier qu'ils sont sensés supporter ? Depuis le début de la décennie 1980, la réponse est sûrement négative.

Annexe

Définition des termes utilisés dans la description du peuplement

*L'étude des Perspectives à Long Terme en Afrique de l'ouest (WALTPS) a retenu une définition du milieu urbain basée sur le seul critère de la population agglomérée. Cette définition restrictive a le mérite d'être objective et d'être applicable simplement à tous les pays et à toutes les dates. Le seuil inférieur retenu pour la définition de l'agrégat **U5**, le plus généralement utilisé dans l'étude, est de 5.000 habitants agglomérés. On le note plus simplement **U**. Mais comme l'étude fournit la distribution rang-taille de toutes les agglomérations, d'autres agrégats peuvent être aisément calculés, par exemple **U20** et **U100** (population des agglomérations de plus de 20.000 habitants et de plus de 100.000 habitants).*

*La proportion **U/P** du nombre des urbains dans la population totale **P** est appelée dans l'étude niveau d'urbanisation, et non taux d'urbanisation. Le mot taux sert seulement à désigner le taux de croissance des agrégats. Le mouvement de croissance urbaine de l'Afrique de l'Ouest recouvre à la fois la croissance de la population des différentes villes et l'augmentation du nombre des agglomérations rentrant dans la définition retenue pour l'agrégat urbain. Le processus d'urbanisation fait référence à la croissance progressive du ratio **U/P**.*

*La population dite rurale, notée **R**, est la différence entre la population totale **P** et la population urbaine **U**. L'étude utilise aussi le ratio **U/R**, ou nombre d'habitants urbains par habitant rural, dont l'évolution est caractéristique de l'évolution du rapport de force entre les deux milieux et de la croissance du marché offert par la consommation urbaine aux producteurs ruraux.*

*Enfin, la population totale **P** est répartie schématiquement en trois grands "secteurs" d'activité: la population agricole ou primaire **PP**, la population non agricole ou non primaire **PNP**, subdivisée en "moderne" **PNP1** et "informelle" **PNP2**. Chacune de ces catégories de population sont réparties entre le milieu urbain **U** et le milieu rural **R**. On utilise le ratio **PNP/PP** qui représente le nombre de non-agriculteurs par agriculteur, ou la taille du marché intérieur pour l'agriculture marchande. Ce ratio **PNP/PP** a l'avantage sur le ratio **U/R** d'être indépendant de la définition retenue pour l'agrégat urbain **U**.*

