

Atelier Régional du 6 au 10 novembre 2000 à Niamey, Niger
PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION EN
AFRIQUE OCCIDENTALE ET CENTRALE
Organisé par la GTZ Eschborn et le DED Niger

Contribution du Secrétariat Club du Sahel
sur la base des enseignements du programme ECOLOC PDM-Club du Sahel

*Réflexion sur des outils de coopération intégrant le monde rural et
le monde urbain dans un cadre unique d'action*

Laurent Bossard
Novembre 2000

Table des matières

I. La notion de Développement Rural Régional développée par la GTZ : un bon départ.	3
II. Comment définir et comprendre la notion de développement local urbano-rural ?.....	4
III. Economie rurale, économie urbaine : pas de frontière.....	4
IV. L'outil « complexe d'activités » pour comprendre le fonctionnement d'une économie locale urbano-rurale.	6
V. Comment engager concrètement des activités de relance de l'économie locale urbano-rurale ?	7
5.1. Secteur informel urbain et agriculteurs : même combat contre la pauvreté	7
5.2. Aménager les villes au service du complexe primaire	7
5.3. Favoriser le dialogue urbain rural : appuyer la création d'associations de communes et d'acteurs locaux autour d'enjeux communs.....	9

I. La notion de Développement Rural Régional développée par la GTZ : un bon départ

La GTZ et un groupe de bureau d'étude allemand ont publié en novembre 1999 un document de notre point de vue fondamental intitulé «le développement rural régional : un élément clé dans les processus de mutation structurelle». Ce document traite de beaucoup de problèmes qui sont abordés dans le cadre du séminaire de Niamey ; il aborde également le thème essentiel de l'intégration des problématiques urbaines et rurales :

« Dans la coopération au développement, les problèmes des espaces ruraux et des zones urbaines ont été trop longtemps étudiés et traités séparément. Sur le terrain, des «projets de gestion urbaine» voisinent avec des projets destinés à renforcer les potentiels de l'espace rural sans que des liens soient établis entre eux. Cette pratique ne colle pas avec la réalité et aux besoins des populations. Dans les faits, ville et campagne tissent des liens parfois évidents, parfois difficiles à appréhender : migrations, trafic pendulaire, échanges économiques. Les villes sont des centres d'innovation et de distribution dans l'espace rural et fournissent d'importantes prestations de services à leur arrière-pays. Inversement, les villes vivent souvent des ressources obtenues par l'immigration ou le transfert de capitaux venus de l'arrière pays rural. (...) C'est pour cette raison que les projets de développement rural régional s'efforcent de promouvoir les fonctions de complémentarité des villes et des espaces ruraux environnants. Il s'agit d'abord de comprendre le type particulier des circuits économiques (éventuellement informels) qui relie la ville et la campagne dans un espace limité afin de les promouvoir ensuite de manière sélective.»

Ce document reprend l'idée, déjà relativement ancienne, du «lien Urbain-Rural » (*Urban-Rural Linkage*) dont beaucoup d'agences de coopération perçoivent l'évidente nécessité sans pour autant être en mesure de le traduire dans leurs programmes de coopération. Ce document est important car il montre qu'il est possible de passer de la parole aux actes même, si de notre point de vue, il faudra encore franchir d'autres pas pour arriver à des actions intégrant complètement le monde urbain et le monde rural dans une même problématique de développement.

Il s'agit donc, indiscutablement d'un très bon départ pour le développement d'une réflexion que les Bailleurs de Fonds et les Africains devraient mener en commun sur ce que nous appelons le «développement local». Le développement local est le développement d'un territoire cohérent, c'est à dire à la fois rural et urbain.

La lecture d'un article récent dans une publication de la coopération Allemande nous incite à penser que cette dernière est destinée à prendre une part importante dans cette réflexion :

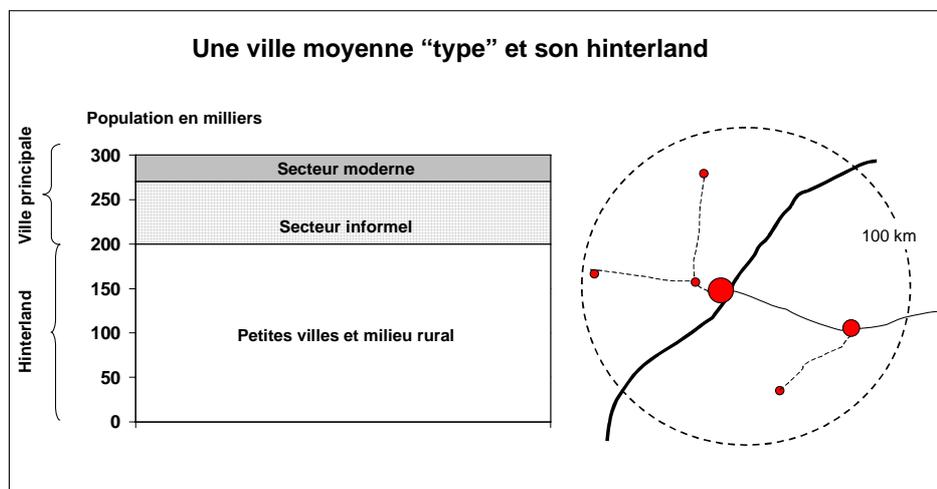
« It is urgent to eradicate rural poverty and to improve the quality of living conditions, as well as to create employment and educational opportunities in rural settlements, regional centres and secondary cities. Full advantage must be taken of the complementary contributions and linkages of rural and urban areas by balancing their different economic, social and environmental requirements.(...) The rural-urban controversy is outdated and needs to be replaced by an interdependant urban-rural continuum to guide development planning and investment»¹

Nous nous proposons ici de contribuer à cette réflexion à la lumière des enseignements du programme ECOLOC piloté conjointement par le PDM-Ouest et le Secrétariat du Club du Sahel depuis un peu plus de trois ans.

¹ Urban-rural linkage : Key issues for an integrated policy on integrated development in Entwicklung ländlicher raum 5/2000

II. Comment définir et comprendre la notion de développement local urbano-rural ?

Disons d'emblée que le programme ECOLOC est «urbano-centré» c'est-à-dire qu'il considère qu'une économie locale est constituée d'une ville et de son aire d'influence rurale ; cette aire d'influence étant définie comme le territoire dont les habitants reconnaissent cette ville comme leur place de marché.



Le programme ECOLOC a réalisé depuis 1997 une série d'études de cas portant sur des territoires de ce type : Saint Louis au Sénégal ; Sikasso puis Ségou au Mali ; Daloa, Korhogo et San Pedro en Côte d'Ivoire ; Bobo Dioulasso et Kaya au Burkina Faso.

Cette première série d'études de cas a montré qu'en Afrique subsaharienne, à l'échelle de territoires peuplés de quelque 200 à 500.000, voire un million d'habitants, urbains et ruraux, le *concept d'économie locale* correspond à une réalité tangible. Cette réalité est celle du fonctionnement de "bassins démo-économiques", certes ouverts au reste du pays, de la région et au monde, mais d'un poids démographique et d'une densité suffisants pour qu'un potentiel de production de richesse et d'échanges internes s'y manifeste. L'exploitation du concept d'économie locale aide à comprendre et à faire comprendre comment fonctionne et évolue réellement la société locale (les ménages, les opérateurs économiques et les institutions) et par quelles voies celle-ci peut engager un processus de développement autonome.

Ces études de cas ont en outre apporté la preuve qu'il est possible de dresser un tableau complet et réaliste de telles économies locales et de leurs interactions avec d'autres espaces économiques, avec des moyens et dans des délais raisonnables. L'information indispensable pour construire ce tableau ou "*profil de l'économie locale*" existe en effet, en grande partie, et peut être complétée à peu de frais, en recourant largement à une expertise locale. Cette information existante, sous la forme où elle est disponible, est très mal valorisée : le programme ECOLOC re-dynamise donc les instruments de collecte de l'information locale ; il peut, à l'occasion, contribuer à revaloriser les fonctions et le statut des services locaux de statistiques et de planification.

III. Economie rurale, économie urbaine : pas de frontière

Les études de cas citées précédemment apportent un grand nombre d'informations très précises sur le fonctionnement d'une économie locale africaine. Si l'opposition entre les «urbanistes» et les «ruralistes» était encore de mise, on pourrait tirer de ces études des arguments favorables aux deux «camps».

Du point de vue des «urbanistes» on pourrait démontrer que dans une économie locale regroupant 500 000 habitants (dont 150 000 dans la ville et 350 000 à la campagne), la ville produit à elle seule 70% de la richesse ! La ville est donc plus «productive» que la campagne.

Du point de vue des «ruralistes», les études ECOLOC montrent que si effectivement l'économie urbaine produit plus de richesse que l'économie rurale, 70% de cette économie urbaine est d'origine rurale.

Chacun que ce «paradoxe » n'en est pas un. Même les paysans les plus éloignés des villes ont la ville «dans la tête» lorsqu'ils cultivent des produits agricoles pour les vendre ; ils savent bien d'autre part que les intrants agricoles qu'ils achètent au village sont d'abord passés par une ville. Lorsqu'ils sont plus proches de la ville, ils vont y vendre directement leurs produits car ils savent qu'ils pourront y obtenir un prix plus élevé que sur le bord de la route. Quant aux citadins, commerçants, transformateurs, ils ont évidemment parfaitement conscience que leurs activités sont directement liées à l'agriculture. Que dire enfin des très nombreux habitants des villes qui exercent une activité agricole dans la ville même ou dans ses alentours immédiats ?

Les quelques photographies d'acteurs de l'économie «urbaine» présentées ci dessous montrent la réalité de cette étroite interdépendance :



Des vendeuses de produits agricoles transformés



Des vendeurs de tissu ; tous ces produits sont-ils destinés uniquement aux urbains ?



Des gens fabricant des pots dont une bonne partie sera achetée par des ruraux.



Des restaurants sur le trottoir ; avec les produits agricoles des environs.



Des maisons en construction ; ces ouvriers habitent-ils en ville ou à la campagne ?



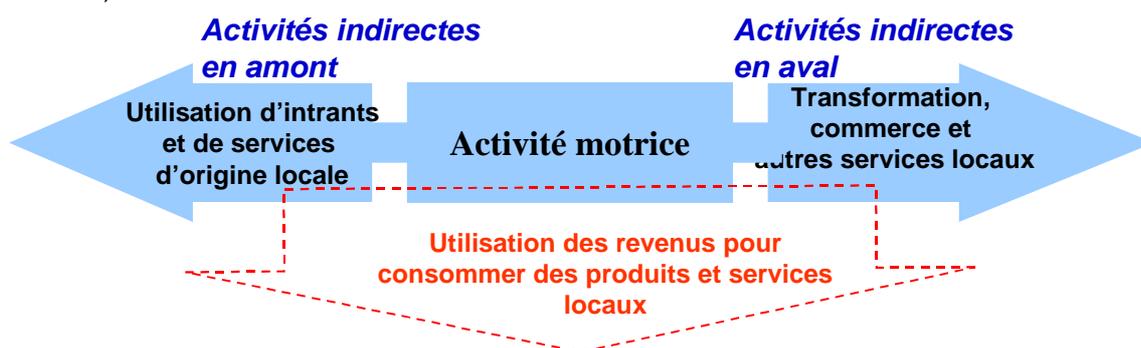
Bien sur, des transporteurs ; le symbole du lien ville-campagne

etc.

IV. L'outil « complexe d'activités » pour comprendre le fonctionnement d'une économie locale urbano-rurale.

Pour comprendre comment fonctionne une économie locale, à la fois urbaine et rurale, l'analyse économique par branche ou par secteur s'avère très largement insuffisante : elle rend mal compte des relations, entre les différentes activités et entre les différents milieux de vie, qui constituent la structure d'une telle économie.

Le concept de "complexe d'activités" a été développé par le programme ECOLOC pour mesurer l'impact d'une activité locale donnée (désignée comme motrice) sur l'ensemble de l'économie locale. Il s'agit d'évaluer et d'ajouter au volume de l'activité visée le volume des *activités induites* par cette activité motrice, en amont de celle-ci (achats d'intrants et autres consommations intermédiaires de biens et des services nécessaires à la production) et en aval de celle-ci (transformation des produits, utilisation des salaires versés...).



La présentation, ci-dessous, du "complexe primaire" (ou complexe agro-pastoral) de l'économie locale du département de Dagana (dont Saint-Louis est le pôle économique) donne une idée de l'intérêt de ce concept. Le complexe primaire fournit un emploi et des revenus à 60% de la population urbaine et à 95% de la population rurale ; ce même complexe primaire «explique» 63% de l'activité urbaine totale et 87% de l'activité rurale totale. La population impliquée dans le fonctionnement de ce complexe est une fois et demie la population d'agriculteurs (et de pasteurs). La valeur ajoutée totale est près de deux fois celle de l'activité agro-pastorale.

	Pop totale concernée	Pop Concernée en ville	Va.ajoutée (mds cfa)	Va.ajou/hab (*1000 cfa)
Secteur primaire	171000	66000	24.1	141
Activités en amont	5000	4300	3.4	674
<i>dont sect informel</i>	800	200	0.2	
<i>dont PME-PMI</i>	1900	300	1.5	
<i>dont entreprises</i>	1500	100	1.7	
<i>dont administrations</i>	800	100	0.4	
Activités manufacturières en aval	27400	3600	21.4	781
<i>dont sect informel</i>	9100	1900	2	
<i>dont PME-PMI</i>	3400	1300	2.6	
<i>dont Entreprises</i>	14900	400	16.7	
Commerce en amont et en aval	60900	50100	17.9	295
<i>dont secteur informel</i>	52900	42100	11.7	
<i>dont PME-PMI</i>	8000	8000	6.2	
Total amont et aval	93300	78300	42.7	458
TOTAL COMPLEXE PRIMAIRE	264300	144300	66.8	253
Multiplicateur	1.5	2.2	2.8	

V. Comment engager concrètement des activités de relance de l'économie locale urbano-rurale ?

Le programme ECOLOC ne prétend en aucune façon proposer «la méthode» permettant de mettre en œuvre sur le terrain des actions de développement local urbano-rural. Nous pensons en revanche que la mise au point d'une méthode de ce type est désormais possible, à condition notamment de travailler en très étroite collaboration avec les praticiens en Afrique et dans les agences de coopération. Les pistes de travail proposées ci-après ne sont donc que des propositions. Elles ignorent probablement un certain nombre d'idées pertinentes. Elles ne constituent qu'une contribution à la réflexion.

5.1. Secteur informel urbain et agriculteurs : même combat contre la pauvreté

La lutte contre la pauvreté passe très probablement par des stratégies visant à augmenter les revenus des populations les plus démunies que sont la grande majorité des paysans et la quasi-totalité des acteurs que l'on classe généralement dans la catégorie du «secteur informel» principalement localisé en milieu urbain. Les photographies présentées (cf point III) et la traduction de cette réalité en chiffres (cf point IV), montrent à notre avis que l'ambition de la lutte contre la pauvreté doit être désormais conçue dans le cadre d'un système de pensée urbano-rural et qu'elle devrait utiliser des outils du type «complexe d'activité». Nous proposons en d'autres termes de concevoir des programmes de relance de l'économie populaire urbano-rurale dont les acteurs sont à la fois les producteurs agricoles, les commerçants, les transformateurs, etc., sachant qu'un acteur individuel peut être à la fois agriculteur et commerçant, commerçant et transformateur, etc.

Prenons l'exemple du complexe d'activité «œufs» à Saint Louis du Sénégal. Suite à l'étude ECOLOC, le directeur de l'agence régionale de développement a constaté que les habitants des villes de Saint-Louis, de Dagana et de Richard-Toll, consommaient principalement des œufs en provenance de Dakar. Il a évalué que le « complexe volaille et œufs » local génère actuellement une activité de l'ordre de 250 millions de CFA alors que cette activité pourrait porter au moins sur un milliard de CFA. Il a vérifié que l'ensemble des conditions pour le développement de ce complexe d'activité était réuni localement (possibilité de cultiver du maïs et d'utiliser la farine de poisson pour nourrir les volailles, disponibilité d'un terrain pour établir une unité de production, etc..). Il a ensuite convaincu un industriel de Dakar originaire de la ville de Saint Louis de venir établir une unité de transformation. Ce dernier, voyant un intérêt commercial évident, a accepté sous réserve de l'organisation d'une filière sécurisée d'approvisionnement en intrants (maïs et farine de poisson) et d'une filière d'écoulement de la production. Des réunions avec les acteurs ont permis d'organiser cette filière et de monter un programme d'appui pour le démarrage de l'activité. Le programme, cofinancé par un Bailleurs de Fonds et l'industriel est en cours de démarrage. Les acteurs de l'économie populaire, ruraux et urbains, se sont engagés à payer des taxes sur leur activité.

5.2. Aménager les villes au service du complexe primaire

On l'a vu, le secteur agricole est et restera durablement, le cœur de l'économie africaine. Les villes sont les «poumons» de cette économie. Or, aujourd'hui leur aménagement est très rarement conçu en prenant en considération cette fonction essentielle : faire respirer, faire vivre l'économie agro-alimentaire.

Suite à la dévaluation du franc CFA, les agriculteurs de la région de Sikasso au Mali ont investi dans la production de pommes de terre pour répondre aux besoins du marché ivoirien. Malheureusement pour eux, alors qu'ils s'apprêtaient à commercialiser leur production, des pommes de terre sud africaines ont envahi le marché ivoirien. Ils ont essayé de s'organiser pour stocker leur production afin de la vendre plus tard. Mais il n'existait à l'époque aucun entrepôt réfrigéré dans la ville de Sikasso qui par ailleurs n'était pratiquement pas électrifiée.

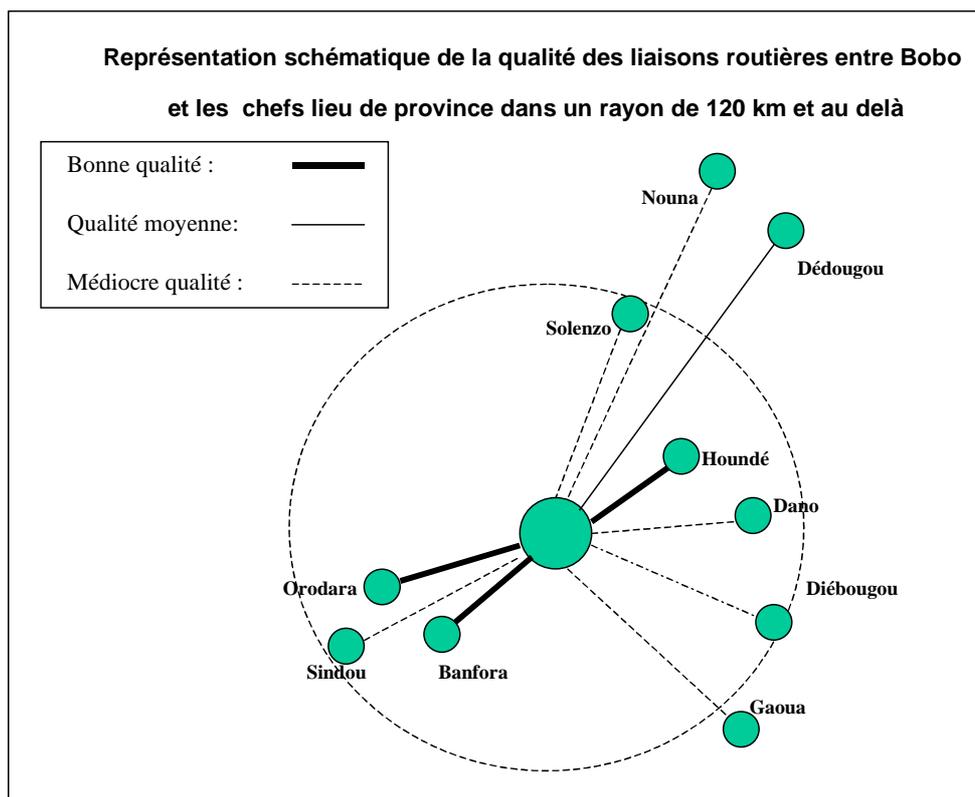
Des exemples de ce type sont légions. Ils montrent qu'une ville a besoin d'un réseau de marché, de pistes et de routes en milieu rural pour faire fonctionner son économie ; et que le milieu rural a besoin d'une ville efficace, c'est à dire équipée, pour vendre et transformer ses produits.

C'est pourquoi nous proposons que les «projets urbains» soient désormais conçus sur la base d'une analyse soigneuse de l'économie locale urbaine et rurale, de ses potentialités et de ses faiblesses. Il est notamment frappant de remarquer que les grands marchés urbains sont systématiquement construits sur la route qui mène à la capitale d'une part et que d'autre part, leur conception n'est jamais liée à une analyse de l'ensemble du système «d'irrigation des poumons de l'économie locale» (cf schéma page suivante).

Bobo Dioulasso capitale économique du « Grand-Ouest » du Burkina Faso

Dans un rayon de 120 à 150 km, l'aire potentielle d'influence de Bobo couvre la majeure partie du « Grand-Ouest » du Burkina. En matière agricole, Bobo est le centre de gravité de la zone la plus productive du pays.

Les principales zones d'origine des produits agricoles vivriers sont situées à l'est et au sud-est (Houet, Kéné Dougou, Comoé). On observe également des flux en provenance de zones excédentaires beaucoup plus éloignées vers le nord (Région de Dédougou et de Nouna). Les flux sortants s'étendent quant à eux à l'ensemble du territoire national et au-delà des frontières.



Les autorités locales de Bobo et leurs partenaires doivent prendre conscience que travailler à l'avenir de la ville ne se limite pas à travailler dans la ville. La prospérité bobolaise dépend en grande partie d'une vision régionale, notamment du problème crucial du système de connexion entre les marchés des villes et villages voisins au marché central de Bobo. L'amélioration du réseau de pistes et de routes dans les zones excédentaires augmentera mécaniquement le volume de l'activité commerciale de Bobo et de son rendement fiscal.

(Source : Étude ECOLOC de Bobo Dioulasso)

5.3. Favoriser le dialogue urbain rural : appuyer la création d'associations de communes et d'acteurs locaux autour d'enjeux communs.

La carte présentée ci avant montre l'importance du dialogue à développer entre les acteurs locaux urbains et ruraux. Il s'agit là d'un enjeu majeur du développement local. Cet enjeu a d'ailleurs été fort bien compris dans la plupart des réunions de restitution déjà organisées suite à la réalisation d'études ECOLOC ; on se souvient notamment qu'à Sikasso une des deux journées de la restitution était consacrée à un dialogue entre les autorités et opérateurs de la ville et les représentants des villages de la zone d'influence. Dans certains cas, comme au Burkina, les textes régissant la décentralisation (**Textes d'Orientation de la Décentralisation**) prévoient la mise en place de groupements de collectivités locales ou de structures de réflexion communes à certaines entités territoriales :

- *« Article 115 : Plusieurs communes relevant d'une même région peuvent s'associer pour créer une communauté de communes ;*
- *Article 116 : La communauté de communes (...) est chargée de la gestion d'affaires d'intérêt communal ;*
- *Article 23 : Il est créé auprès du Haut Commissaire de la province, un organe consultatif dénommé la conférence des cadres de la province ;*
- *Article 25 : Il est créé auprès du Préfet un organe consultatif dénommé le conseil départemental » (source : Textes d'Orientation de la Décentralisation du Burkina Faso).*

L'un des objectifs de la démarche ECOLOC doit être de promouvoir ce dialogue urbain-rural. Les cadres locaux de Développement doivent impérativement intégrer cette dimension et promouvoir des investissements sur la base de choix concertés entre les deux milieux. La principale difficulté de ce point de vue se situe moins du côté des acteurs que de celui des agences de coopération qui sont encore trop souvent prisonnières d'une structure d'organisation (et de pensée) où l'urbain et le rural relèvent de deux optiques différentes (voir opposées).