

LA DYNAMIQUE URBAINE. PROPOSITIONS POUR UN OBSERVATOIRE DE LA CROISSANCE URBAINE AU CAMEROUN.

**Jacques CHAMPAUD
(ORSTOM)**

L'urbanisation rapide des trois dernières décennies s'est accompagnée dans quelques pays africains d'une relative croissance économique. Si l'on se reporte aux déclarations officielles des années 60, mais aussi aux arguments avancés par nombre d'observateurs, la croissance urbaine "galopante" était chargée de toutes les menaces et allait apporter une entrave de plus (ajoutée entre autres aux tendances centrifuges d'Etats artificiels, et au manque de cadres compétents) sur la voie du développement. Les crises politiques ont été nombreuses, mais pas au point de remettre en cause, à quelques exceptions près jusqu'à présent, la cohésion et les structures des Etats. Les importations alimentaires se sont certes accrues, mais globalement les campagnes africaines ont pu augmenter leur production dans des proportions notables pour alimenter leurs citadins. Elles se sont transformées, délaissant souvent les cultures dites de rente au profit du vivrier et du petit élevage. Enfin, en dépit d'une forte émigration, les campagnes ne se sont pas vidées au profit des villes et celles-ci n'ont pas connu de famines graves.

Certains imaginaient, il y a quelques années qu'un schéma de croissance pouvait être fondé sur l'augmentation continue des exportations agricoles. Les prélèvements de l'Etat, sous diverses formes, servaient à financer la croissance de l'appareil gouvernemental, l'extension des villes et une industrialisation qui devait souvent plus au capitalisme d'Etat qu'à des investisseurs privés, étrangers ou nationaux. Pour les pays les mieux dotés, dont le Cameroun, les ressources pétrolières ont ajouté sinon l'espoir d'une sorte d'aisance, du moins la possibilité d'emprunter largement auprès des bailleurs de fonds étrangers ou internationaux.

Mais la crise est là dont les raisons sont multiples : mauvaise gestion, investissements aventureux, prévarications, certes, mais aussi l'endettement excessif et la chute brutale des prix du pétrole suivis de

ceux de la majorité des grands produits agricoles d'exportation. Crise financière durable sans doute, qui se double, en cette année 1990 d'une crise politique sérieuse aux manifestations variées mais qui vont toutes dans le sens d'un "ras le bol" des régimes en place et de la revendication généralisée d'une plus grande démocratie dans le fonctionnement de la vie politique. Dans cette période d'incertitudes il serait donc plus utile que jamais de savoir quoi faire du peu d'argent disponible, où investir, que faire avec les villes ?

I. L'ETAT DE L'URBANISATION AU CAMEROUN.

En 1960, Le Cameroun n'avait guère que trois villes dignes de ce nom: Douala, la métropole économique, la plus peuplée (un peu plus de 150.000 hab.), où se concentraient, avec le port, l'essentiel des activités économiques modernes; Yaoundé, la capitale (75.000 hab environ), et Nkongsamba (une trentaine de milliers de personnes), vieille ville coloniale au terminus du chemin de fer, à la jonction du pays bamiléké, fortement peuplé (et dont les originaires étaient majoritaires dans la ville) et du Mungo où coexistaient divers groupes autochtones et une forte immigration. Seules ces trois villes connaissaient une véritable vie municipale lors de l'indépendance.

En dehors d'elles, quelques centres avaient un rôle de commandement administratif et de lieu de commercialisation agricole : Dschang dans l'ouest, Garoua, Maroua et Ngaoundéré dans le nord, Sangmélina et Ebolowa dans le sud, ainsi que Mbalmayo, elle aussi terminus de voie ferrée.

La Réunification de 1961 apporte un million d'habitants supplémentaires (le Cameroun Fédéral de l'époque en compte près de cinq), mais peu de villes : Victoria, l'un des tout premiers lieux de la colonisation européenne, desservi par des conditions portuaires médiocres, Kumba, centre commercial important, et Bamenda, le chef-lieu administratif des "Grassfields".

La croissance urbaine du pays a été brusquement accélérée, comme ailleurs, à partir de l'indépendance du pays, et essentiellement par suite de l'action des pouvoirs publics. Dans un pays très divers sur le plan humain, aux tendances centrifuges marquées, la construction de l'Etat s'accompagne de la création de nombreux centres administratifs, suivant un schéma hiérarchique strict : Capitale de l'Etat Fédéral

(Yaoundé), capitales des Etats fédérés (Yaoundé, Buea), sièges des Inspections Fédérales d'Administration puis des Provinces (6 en 1961, 10 depuis 1983), Préfectures et Sous-Préfectures (respectivement 49 et 182 en 1990). Autant de centres qui ne sont devenus des villes que lorsqu'ils avaient le dynamisme suffisant pour ajouter à leurs fonctions administratives des activités commerciales permettant de drainer les campagnes pour collecter les produits agricoles, ou, plus rarement, des capacités propres de développement industriel.

La multiplicité des chefs-lieux administratifs ne doit pas faire oublier cependant que, hormis quelques constructions de bureaux et de logements, peu d'investissements ont été faits par l'Etat dans les petites villes. Pendant longtemps l'essentiel de l'effort a été concentré sur la capitale (au détriment même de Douala, dont on laissait le développement, de fait, au secteur privé) pour en faire, comme en bien d'autres pays africains, la "ville-vitrine" du pays. Cependant l'une des raisons de la prolifération des petites villes, était, outre le contrôle du pays, de rapprocher les "services" des paysans. De ce fait l'Etat a construit un certain nombre d'hôpitaux ou de collèges et de lycées, qui sont venus renforcer le rôle de ces petits centres.

De même le contrôle du territoire et la quête de l'unité nationale se sont accompagnés de la réalisation de quelques grands travaux d'infrastructure destinés à améliorer les liaisons entre le nord et le sud d'une part, entre les deux Etats fédérés de l'autre.

Au total, au début de la décennie 80, se maintenait la dyarchie urbaine (Douala-Yaoundé), accompagnée d'une certaine régionalisation qui permettait peu à peu l'émergence de petites capitales provinciales conçues surtout comme un échelon de déconcentration administratives et non d'une quelconque "autonomie" des régions.

Le développement industriel pendant ce temps a été, en pratique, limité à la zone la plus proche de Douala, avec un effort pour aider aussi à la croissance industrielle et commerciale du nord. Pourtant la priorité affichée durant 20 ans a été celle du développement agricole en mettant l'accent sur les grands projets agro-industriels, où les capitaux de l'Etat sont le plus souvent majoritaires, consacrés au palmier à huile, à l'hévéa et à la canne à sucre (outre une expérience peu heureuse de culture du blé à grande échelle sur le plateau de l'Adamaoua.) Mais l'essentiel des exportations agricoles (cacao, café, coton) continuent d'être assuré par de petites exploitations familiales.

Ce choix du développement agro-industriel a eu deux corollaires:

- Méfiance vis à vis de la croissance urbaine. A l'époque d'A. Ahidjo notamment les discours officiels exprimaient plus souvent l'inquiétude vis à vis de la ville et des maux qu'ils ne mettaient l'accent sur son rôle moteur dans le développement.
- Méfiance également à l'encontre des ressources pétrolières. Instruit par l'expérience des voisins nigérian et gabonais, A. Ahidjo avait décidé que celles ci ne devaient pas figurer sur le budget normal de la nation, mais sur un compte hors budget, pour éviter que les dirigeants ne soient tentés par l'argent facile. Le Cameroun n'a pas pour autant échappé à cette facilité et comme il était peu endetté à la fin de la décennie 70 il a pu emprunter beaucoup d'argent lorsque l'exploitation du pétrole s'est révélée importante.

II. LA CRISE ET SES REPERCUSSIONS

La crise est manifeste en Afrique avec la baisse des cours du pétrole, celle du taux de change du dollar, mais aussi celle des cours du café, du cacao et du coton, les trois principaux produits d'exportation du Cameroun. La crise a été masquée quelque temps au Cameroun, à la fois à cause des placements financiers effectués à l'extérieur (zone dollar) qui ont été peu à peu rapatriés et parce que le pays a pensé un temps s'en sortir tout seul, en misant sur une durée provisoire de la crise. Mais à partir de fin 1986, la crise est avouée, et le pays doit négocier avec le F.M.I. pour obtenir un aménagement de sa dette (accord signé en 1988) qui se traduit par un Plan d'Ajustement Structurel.

Les conséquences de celui-ci sont multiples:

- Désengagement de l'Etat: le pouvoir privatise une bonne partie des sociétés publiques ou revend les parts qu'il détenait dans des sociétés mixtes. Le problème est que ces entreprises sont souvent déficitaires.
- Vérité des prix et difficultés de trésorerie: l'Etat reprend ses avoirs et des banques font faillite ou ferment leurs guichets avant qu'il ne soit trop tard.
- Arrêt des investissements non productifs: ex. les grands immeubles ministériels en construction à Yaoundé. Seule continue, en 1989, la construction de l'aéroport international de Nsimalen (Yaoundé)
- arrêt des recrutements des fonctionnaires

Mais avant même que ne se manifeste cette crise, on se rend compte que les villes posent problème: c'est le thème d'un ambitieux programme de la Banque Mondiale qui vise à redonner au pays une meilleure maîtrise de sa croissance urbaine. Il se poursuit désormais dans un contexte nouveau: le désengagement de l'Etat, le recours au secteur privé pour un nouveau départ économique, et le pays n'échappera pas à la revendication générale d'une démocratisation des pratiques politiques et des structures de l'Etat.

Dès lors se pose la question: comment dépenser mieux ? D'où l'intérêt de mesurer le rôle économique des villes, leur interaction avec les campagnes et les rapports qu'elles entretiennent entre elles.

Ce n'est pas facile car les données ne sont pas toujours fiables. Aussi se contentera-t-on ici d'une réflexion théorique sur le problème et sur la façon de l'aborder dans le cadre spécifique du Cameroun, d'autant qu'il faut conjuguer comparaison de données et évolution dans le temps, c'est la définition même du dynamisme des villes.

III. LA DYNAMIQUE DES VILLES ET DES REGIONS.

Les hommes politiques et les administrations ont souvent tendance à classer les centres urbains en fonction de leur place dans la hiérarchie administrative et à estimer que la création (ou la promotion) administrative s'accompagne de la croissance urbaine. Ce qui va d'ailleurs dans le sens d'une demande souvent exprimée par les habitants qui voient dans la promotion de leur village au rang de sous-préfecture un gage assuré de modernisation et de progrès. Or le souci d'encadrer les populations comme celui de rapprocher les services des paysans n'est pas suffisant pour créer la ville (ni d'ailleurs pour enrayer l'émigration rurale qui était l'autre objectif de ces investissements). Comme pour d'autres aspects de la vie sociale et politique (par exemple la nécessité du parti unique pour construire l'Etat), on obéit là à l'idéologie donnant à l'Etat le rôle moteur dans la conduite de l'économie (même si on se trouve en l'espèce en contradiction avec un autre principe qui est l'appartenance à une économie de marché.)

Il faut donc aller au delà de la hiérarchisation administrative pour examiner l'importance actuelle et le dynamisme des centres urbains. La recherche doit se concentrer sur plusieurs thèmes et répondre à plusieurs questions:

- Quelle est l'évolution de chaque ville en termes démographiques ?
- De quels services dispose chaque centre, aussi bien pour sa population citadine proprement dite que pour celle qu'elle est sensée desservir ?
- Quel est le rôle économique des villes: capacités actuelles, évolution récente et potentialités ?

1. La dynamique démographique.

L'évolution de la population partira, à l'évidence, du constat de la situation actuelle : nombre d'habitants, composition socio-démographique classique (répartition hommes/femmes, classes d'âges, catégories socio-professionnelles), mais aussi le niveau de formation (scolaire ou professionnelle). On évaluera aussi la taille des centres urbains, la présence des étrangers, le dynamisme interne (rapport naissances/nombre de femmes en âge de procréer etc.). Une attention particulière sera également portée à l'étude des migrations : leur rôle dans la croissance urbaine, le bassin de recrutement de chaque ville ; quels sont les centres qui attirent le plus de migrants, quels sont ceux qui ne jouent qu'un rôle de relais migratoire, quels sont ceux qui se dépeuplent ou dont la croissance n'est que le résultat de la croissance démographique interne ?

Cette évolution sera mesurée au moyen d'études comparatives entre plusieurs recensements.

C'est ce dernier point qui pose problème, à cause de l'espacement des dénombrements de population : onze années par exemple, au Cameroun entre les deux recensements nationaux (1976 et 1987), encore ne dispose-t-on pas encore des résultats du recensement de 1987. Pour la période antérieure n'existent que des enquêtes démographiques par sondages qui donnent des taux intéressants mais pas d'informations sur les effectifs globaux, et d'autre part, des dénombrements administratifs de fiabilité très variable.

Comment évaluer la population entre deux recensements ? Diverses méthodes empiriques peuvent être utilisées. L'une d'elles consiste à utiliser les registres d'état civil, là où ils sont bien tenus (on obtient ainsi une bonne appréciation des naissances, et des mariages officiellement enregistrés, l'évaluation est plus incertaine pour les décès et de toutes manières on n'apprend guère sur les migrations qui contribuent encore pour une part importante à l'accroissement urbain).

Une autre méthode consiste à consulter les listes électorales qui sont, en principe, mises à jour chaque année; elles peuvent donner des indications sur les nouveaux arrivants, imprécises mais utiles si elles sont comparées à d'autres sources. L'examen des permis de construire ne présente guère d'intérêt, la marge est trop grande entre les permis déclarés et les constructions réelles. En revanche l'appréciation de l'extension spatiale des constructions est utile, qu'il s'agisse des photographies aériennes (mais celles ci deviennent rares en Afrique) ou des images satellitaires (avec, dans ce dernier cas, une double réserve: la difficulté d'obtenir des images dans des zones régulièrement recouvertes de nuages; le fait que l'on mesure mal la densification des quartiers existants).

Tout ceci reste cependant encore aléatoire. La meilleure solution serait que pour les principaux centres urbains des enquêtes par sondages, intermédiaires aux recensements soient entreprises pour avoir au moins une approximation valable de l'évolution démographique (rappelons qu'une ville qui s'accroît au rythme annuel de 7,5 % par an double sa population en 10 ans)

2. Le niveau d'équipement des villes

Il s'agit là de mesurer ce qui fait l'originalité des villes par rapport aux campagnes: l'existence d'un certain nombre de services. C'est une donnée relativement facile à collecter, même s'il est nécessaire, dans quelques cas de compléter sur le terrain (au niveau provincial ou départemental) les informations recueillies dans la capitale.

Les services dénombrés (en présence/absence) seront d'abord ceux qui mesurent un certain degré de "confort" de la vie urbaine : voirie, enlèvement des ordures ménagères, assainissement, écoulement pluvial, approvisionnement en eau, en électricité et desserte téléphonique. On s'attachera ensuite aux services à caractère social qui s'adressent à la fois aux citadins et aux ruraux les plus proches, essentiellement les établissements à caractère scolaire ou sanitaire. Enfin la présence des diverses administrations est le témoin de l'importance que revêt la ville aux yeux de l'Etat.

Les services privés ou "mutualistes" ont également leur importance dans ce tableau: coopératives, chambres de commerce, banques, assurances et les commerces peu répandus qui sont la marque

de la ville (pharmacies, hôtels par exemple). Ils sont à compléter par la présence de professions libérales: médecins privés, avocats, architectes.

Pour quelques unes de ces données, le taux de présence est insuffisant, il est à compléter par des indications chiffrées (ex : nombre d'élèves dans les collèges ou lycées, nombre de lits dans les hôpitaux, nombre de comptes bancaires).

Une recherche ultérieure doit prendre aussi en considération la "portée" de ces services: quelle est l'aire desservie, autour de la ville ? Sont-ils de fait réservés aux citadins ou bénéficient-ils aussi aux ruraux ? A ce titre on examinera aussi avec attention l'existence ou non de certains services itinérants comme la Poste Automobile Rurale ou les déplacements de guichets bancaires au gré des marchés ruraux les plus importants. La répartition de ces marchés ruraux eux-mêmes, comme le mode de collecte des produits d'exportation sont au coeur de cette liaison villes-campagnes.

3. Le rôle économique des villes.

Le potentiel économique des villes sera évalué en tenant compte de plusieurs critères :

- L'énergie dont la consommation (pour les particuliers d'une part, pour les entreprises de l'autre) peut être mesurée par des chiffres tels que la consommation des hydrocarbures et de l'électricité.
- Le nombre de voitures en circulation (par relevé des immatriculations par lieu de résidence des propriétaires).
- Le trafic téléphonique.
- L'argent en circulation: mandats postaux (émis, reçus), mouvements des CCP, montant des dépôts bancaires, investissements de l'Etat, des collectivités locales, des entreprises et des particuliers, salaires versés aux particuliers (par l'Etat, les collectivités et les entreprises).
- La croissance urbaine: nombre de logements construits, immatriculations foncières.
- Les entreprises: créations et fermetures, emplois créés et supprimés. Ultérieurement une recherche spécifique sera effectuée sur le secteur dit informel.

4. Les flux (de ville à ville, des villes vers les campagnes, des campagnes vers les villes)

Les échanges entre les villes, ou entre villes et campagnes peuvent être mesurés par des relevés origine-destination des mandats postaux, du trafic téléphonique, de la circulation routière.

IV. QUESTIONS DE METHODE.

1. Le recueil des données demandera méthode et persévérance.

L'essentiel devra dans un premier temps être collecté auprès des administrations et services compétents. On peut prévoir qu'une bonne partie de ces données seront incomplètes ou aléatoires. Mais outre la critique normale des sources, on peut espérer que leur juxtaposition permettra d'améliorer ultérieurement la manière dont elles sont collectées, à condition toutefois que les organismes collecteurs soient eux-mêmes persuadés de l'intérêt des chiffres qu'ils ont à recueillir et qu'ils soient destinataires, en retour, du produit qu'ils auront contribué à élaborer.

2. Le traitement statistique et informatique: l'infographie.

L'ensemble des données, qualitatives ou quantitatives, sera traité ensuite selon les méthodes classiques de classement, corrélations, et traitement statistique. Une attention particulière sera accordée à leur traduction cartographique, grâce aux facilités offertes maintenant par l'informatique. L'essentiel de l'information doit pouvoir être traité en micro-informatique pour être aisément transférable et géré dans le pays lui-même.

3. Les productions attendues.

Comme toute autre recherche, celle-ci devra se traduire par un document publiable. Mais au delà, il est plus important qu'elle aboutisse à la mise en place d'un **observatoire permanent** de la croissance urbaine. L'objectif est en effet de mettre à la disposition des décideurs, des gestionnaires et des chercheurs, des méthodes de production rapide de l'information urbaine. S'il est indispensable que dans la phase initiale de constitution de la base les données recueillies soient identiques et soigneusement vérifiées, il est important qu'à partir de ce "tronc commun", les principaux utilisateurs puissent ensuite

enrichir cette base des données qui les intéressent et qu'ils traiteront eux-mêmes quitte à mettre en place un système de vérification mutuelle périodique.

L'une des premières publications devra être consacrée au dynamisme urbain. Le traitement de ces données permettra en effet de mettre en valeur les évolutions et les potentialités respectives des villes, de définir par exemple les "seuils" par lesquels les petites villes se distinguent des agglomérations rurales, ceux qui voient émerger des villes moyennes, ceux enfin qui permettent de définir des capitales régionales susceptibles de faire le poids par rapport aux métropoles. Ceci indépendamment du choix politique qui consiste soit à privilégier les centres les plus dynamiques au nom des "économies d'échelle", soit à concentrer les efforts sur les moins bien lotis au nom de l'aménagement équilibré du territoire. On devrait ainsi aboutir à une cartographie de l'armature urbaine, sans doute quelque peu différente de la simple hiérarchisation administrative. Mais cet observatoire, pour utile qu'il soit, ne constitue pas une fin; il doit être un outil permettant de déboucher sur des études ultérieures, plus complexes qui devront notamment mettre en valeur le rôle plus précis des villes dans le développement régional.

La réalisation d'un tel programme suppose la participation d'un assez grand nombre d'intervenants et nécessite la collaboration étroite des chercheurs, des administrations et des praticiens de la ville. Sa réussite dépendra pour une bonne part de la conviction des participants et suppose donc qu'ils soient associés dès le début à sa mise en route et à la définition des principaux objectifs. Il est important en outre de mener parallèlement une double approche (de l'échelon national au local, ou si l'on veut, du "macro" au "micro") consistant à la fois à rechercher où sont les dynamismes spatiaux (les villes, les régions, les "pays") et à examiner les répercussions de la crise sur les citoyens eux-mêmes, ce qui conduit à des études plus fines à l'échelle des quartiers.

Champaud Jacques (1991)

La dynamique urbaine : propositions pour un observatoire de la croissance urbaine au Cameroun

In : Le Bris Emile (ed.), Giannitrapani H. (ed.) Maîtriser le développement urbain en Afrique sub-saharienne

Bondy : ORSTOM.Laboratoire des Sciences Sociales, 160-169

Maîtriser le Développement Urbain en Afrique Sub-Saharienne : Colloque International, Ouagadougou (Burkina Faso), 1990/10/1-5