

## *A la recherche des villes moyennes...*

Jacques CHAMPAUD

L'urbanisation rapide et spectaculaire que connaissent les pays africains suscite méfiance et crainte de la part de nombreux responsables, dirigeants de ces pays ou dispensateurs de l'aide internationale. Et cela a entraîné pendant longtemps une grande réserve, et un retard certain dans la mise en œuvre d'une véritable politique urbaine : à titre d'exemple, il est significatif que jusqu'en 1980, le Fonds d'aide et de coopération (français), comme la Banque mondiale ne consacraient que moins de 4 % de leurs interventions financières aux investissements proprement urbains.

Ce qui fait peur, c'est moins le taux global d'urbanisation, qui est encore modeste par rapport aux autres continents (30 % en Afrique au sud du Sahara en 1980, contre 15 % en 1960 ; on prévoit 51 % en 2010 c'est à dire le taux atteint en Amérique du Sud dès 1956) que la rapidité de la croissance (souvent supérieure à 7 % dans les métropoles) et l'apparition récente des villes importantes. Il n'y avait qu'une ville millionnaire en 1950, mais 12 en 1980 et on en prévoit 77 en 2010, dont 3 dépasseraient les 10 millions d'habitants<sup>1</sup>. Millionnaires ou pas, les grandes villes posent des problèmes de nature diverse :

— Difficultés de gestion communale, liées à l'étendue même de la ville : une voirie incertaine, plus facile à créer, souvent, qu'à entretenir, des réseaux souvent défectueux, notamment pour l'évacuation des eaux, pluviales ou usées, difficulté aussi pour l'enlèvement des ordures ménagères, insuffisance des systèmes de transport en commun et circulation automobile souvent engorgée.

— Des villes extraverties plus orientées vers l'extérieur que vers leur propre pays, c'est souvent le cas des villes-ports qui abritent en général l'essentiel de l'appareil industriel national. Ce sont aussi elles qui sont le plus dépendantes de l'extérieur et le lieu de l'acculturation la plus marquée.

— Le nombre même des citoyens fait qu'il est parfois difficile de nourrir correctement tout le monde et la tentation est grande d'assurer l'approvisionnement par des importations alimentaires plutôt que par l'organisation du marché interne, aggravant ainsi la dépendance évoquée plus haut. L'Afrique au sud du Sahara aurait été déficitaire en 1980 de plus de 200 millions de dollars pour les produits alimentaires. Même en dehors du contexte de crise climatique, la consommation, en partie à cause de la croissance urbaine, augmente bien plus rapidement que la production.

1. Source : Une image à long terme de l'Afrique au sud du Sahara. CCE CDC janvier 1984.

— Dans la mesure, en outre, où la constitution de la ville ne s'est pas faite, comme en Europe, par l'appel de main-d'œuvre par l'industrie, la courbe de croissance des nouveaux arrivés et celle des emplois créés sont de plus en plus divergentes. Le manque d'emplois entraîne à la fois la recherche de solutions de fortune dans de nombreuses activités du secteur dit informel et surtout un sous-emploi ou un chômage déguisé important.

— Enfin dans les villes les plus peuplées apparaissent depuis quelques années des phénomènes de grande délinquance qui créent une atmosphère d'insécurité. Celle-ci, liée au mécontentement généralisé ajoute à la crainte d'une déstabilisation politique qu'éprouvent les gouvernants et qui est d'autant plus vive que la métropole est en même temps, dans la plupart des cas, la capitale politique du pays.

Le constat est un peu sombre, il ne correspond qu'à une partie de la ville, celle, précisément, que ne voient pas les étrangers de passage (car toutes les métropoles, surtout si elles sont capitales, ont des quartiers modernes qui fonctionnent bien et sont d'aspect avenant), mais il résume bien les problèmes les plus cruciaux que rencontrent les grandes villes et auxquels, tant bien que mal, on essaie de trouver des solutions<sup>2</sup>.

### Quelles villes pour l'Afrique ?

L'ampleur du problème a conduit parfois à se cacher les yeux ou à tenir des discours pessimistes sur les thèmes de la désertion des campagnes, de la paresse des jeunes désœuvrés venus en ville (voir toute la littérature sur le parasitisme familial) ou de la délinquance. Certains estimaient même que toute amélioration de la situation des citadins n'aurait pour effet que de renforcer la propension à l'exode rural et l'aggravation d'une situation que l'on voudrait améliorer.

Un tel discours n'est plus de mise aujourd'hui, mais les solutions aux difficultés des grandes villes ne sont pas pour autant évidentes. Parmi celles qui ont été esquissées, nous en retiendrons trois qui à des moments ou en des lieux différents ont été plus ou moins pratiquées : les villes-vitrines, les villes « à la campagne » et la régionalisation.

#### *Les villes-vitrines*

Même à l'époque où régnait une certaine méfiance vis-à-vis des villes, la plupart des Etats africains ont estimé nécessaire de faire de leur capitale une vitrine de leur pays. Dans une optique là aussi très extravertie, il s'agissait de montrer au monde extérieur que le pays n'était pas aussi « sous-développé » qu'on le disait. Ce côté « exemplaire » de l'urbanisation s'est traduit par une concentration des équipements publics en un seul lieu, la capitale. La construction de ministères et d'ambassades, dans les années soixante, en a été le témoignage évident. Mais aussi de spectaculaires palais présidentiels. Des investissements importants ont suivi : bâtiments admi-

2. Une partie des éléments de cette contribution provient des résultats d'une recherche conduite par l'ORSTOM, l'ACA (Agence coopération et aménagement) et l'IIED (Londres). Le thème de cette étude, demandée par E. PISANI, alors commissaire au développement à la Commission des communautés européennes était de voir comment les villes secondaires peuvent apporter une contribution au développement plus efficace que les grandes villes. L'étude a porté sur les pays suivants : Cameroun, Côte d'Ivoire, Sénégal, Togo (ORSTOM), Nigéria, Soudan, Tanzanie (IIED), Kenya (M. Foucher), Congo, Rwanda, Zaïre, Zimbabwe (ACA). Outre les rapports par pays, deux rapports de synthèse ont été publiés par l'ACA sous le titre : Les villes secondaires en Afrique, leur rôle et leurs fonctions dans le développement national et régional ; phase 1, rapport de synthèse ; phase 2, rapport de synthèse, politiques alternatives.

nistratifs, sièges de banques ou de sociétés étrangères, ou bien, paradoxe de plus, immeubles abritant les Offices de commercialisation ou les *Marketing Boards*, montrant de manière évidente et symbolique combien les ponctions opérées par l'Etat sur les matières premières agricoles devaient financer le développement de l'Etat et des villes. Parallèlement, on construisait des immeubles d'habitation « de standing » et des hôtels de luxe destinés à abriter des conférences internationales ou les « experts » de tout poil envoyés par les diverses coopérations bi- ou multilatérales.

Dans des pays où les investissements urbains étaient rares, leur concentration sur la ville-capitale a eu des résultats spectaculaires, renforcés par des mesures répressives à l'égard de l'habitat pauvre (déguerpissement, démolition, visant à l'exclusion des habitants les plus démunis) et un effort marqué pour doter les centres d'une voirie acceptable, avec, ici ou là des avenues triomphales signes et symboles de la puissance de l'Etat. Inutile de multiplier les exemples : Yaoundé ou Abidjan, Dakar ou Lomé ont des centre-villes dont l'aspect architectural souvent n'a rien à envier aux belles villes modernes à l'occidentale.

### *Construire les villes à la campagne*

Un autre aspect de cette politique de prestige a consisté à construire, parfois de toutes pièces, des villes nouvelles à l'intérieur du pays. Dans des pays à régime autoritaire où le culte de la personnalité est bien établi, les « présidents » ont tendance à favoriser leur région d'origine et à y établir progressivement, du moins quand leur longévité politique est suffisante, une ville qui relève souvent de la catégorie évoquée plus haut. Les exemples sont nombreux en Afrique : Yamoussokro en Côte d'Ivoire, Garoua au Cameroun (à l'époque d'A. Ahidjo), Kara au Togo, Franceville au Gabon et, plus récemment Louga au Sénégal pour ne citer que quelques-unes de ces villes neuves. Le fait du prince a joué, accentué par la volonté de plaire des diverses administrations, par l'implantation d'équipements publics, et relayé parfois par la bourgeoisie locale (c'est le cas par exemple à Garoua ou à Louga qui étaient déjà des villes avant leur distinction récente).

Au même ordre appartient la création de nouvelles capitales. Avec deux objectifs, l'un qui tient à l'ordre public : créer une nouvelle capitale permet de mettre les gouvernants à l'abri de la contestation possible dans une métropole devenue ou présumée ingouvernable parce que trop peuplée. Le second est lié à des considérations d'aménagement du territoire : éloigner la capitale de la côte, du port et des industries, c'est en même temps revaloriser l'intérieur en rapprochant les contrées les plus éloignées des centres de décision politique. C'est en quelque sorte le mythe de Brasilia. Mais les pays africains n'ont ni la taille ni les ressources du Brésil et le développement économique n'a pas suivi la volonté politique de recentrage du pays autour d'une capitale nouvelle. Si Lilongwe au Malawi est bien devenue « la plus achevée et la plus fonctionnelle des nouvelles capitales africaines »<sup>3</sup>, passant de 20 000 habitants en 1964 à 150 000 aujourd'hui, Yamoussokro n'est encore que la capitale théorique de la Côte d'Ivoire. Dans d'autres pays ayant un projet identique, les choses sont encore moins avancées. Dodoma en Tanzanie abrite certes environ 100 000 personnes, mais quatre ministères seulement s'y sont installés (dont celui qui est en charge du projet) et la Présidence ne s'y déplacera qu'en 1990, les contraintes financières ont sensiblement retardé l'exécution du projet. Il en est ainsi à Abuja, la future capitale du Nigeria (à compter de 1991 selon les projets initiaux) qui n'a que 12 000 habitants et est encore un vaste chantier. Il est vrai que transférer une capitale est une gageure, envisageable peut-être dans un contexte de croissance économique, mais beaucoup plus délicate à conduire dans un contexte de crise. Notons cependant des créations réussies comme Nouakchott en Mauritanie (mais ce pays en 1960 ne possédait pas de capitale), ou Kigali au Rwanda qui fut préférée à Butare

3. F. SOUDAN (F.), 1984 — Les nouvelles capitales. *Autrement* « Capitales de la couleur ».

jugée trop proche de la frontière avec le Burundi. Ce ne sont là au total que des cas individuels peu représentatifs alors qu'une autre tendance a consisté à multiplier les centres secondaires à l'intérieur des pays.

### *La régionalisation*

Quelles que soient les préoccupations économiques ou urbaines des gouvernements, la multiplication des centres administratifs après les Indépendances avait un but essentiel : la construction de l'Etat national, qui passait aux yeux des responsables par un contrôle plus étroit de l'ensemble du territoire. Préoccupation d'autant plus forte que la plupart de ces pays n'avaient, il y a une vingtaine d'années, d'autre unité que celle créée par une présence coloniale de quelques décennies et que plusieurs d'entre eux connaissaient des tendances centrifuges dans telle ou telle partie de leur territoire.

Par la suite sont apparues d'autres motivations, complétant plus ou moins la première : il s'agissait entre autres d'offrir aux habitants des campagnes, en plus de la présence administrative, des « services », notamment dans les domaines scolaires et sanitaires, qui leur ôteraient de bonnes raisons de se rendre jusqu'à la grande ville. Ces centres secondaires devaient en quelque sorte faire barrage au déferlement sur la capitale de migrants ruraux. Ils s'accompagnent souvent de la création de communes comme en témoigne l'exemple de la Côte d'Ivoire qui a décidé lors du dernier congrès du PDCI (octobre 1985) de créer de nouvelles unités administratives :

« aux 37 communes existantes — entendez de plein exercice — sont adjointes 64 communes nouvellement créées, ce qui étend assez considérablement le champ de l'autonomie locale faisant de la Côte d'Ivoire un pays pionnier de la décentralisation dans l'ensemble des Etats de colonisation et de tradition juridique française. Enfin ce ne sont pas moins de 14 nouvelles préfectures qui sont installées. Quand on sait que le découpage administratif ivoirien doit autant à l'autorité du gouvernement qu'aux revendications des populations... et que l'installation des préfectures et sous-préfectures vaut aux localités concernées des biens collectifs activement recherchés (dispensaire, maternité, adduction d'eau, électrification, école, etc.), on mesure l'ouverture sociale et économique qui pointe sous ces décisions politiques. »<sup>4</sup>

Plus récemment encore sont apparus des objectifs plus strictement économiques consistant à faire des centres secondaires des moteurs du développement qui devraient dynamiser les campagnes avoisinantes ; mais cette attitude, à la vérité, est davantage le fait d'experts ou de responsables des aides extérieures que des gouvernants eux-mêmes.

Quoi qu'il en soit des motivations, comment se présente la décentralisation urbaine en Afrique et quels en sont les effets ?

### **Les armatures urbaines régionalisées**

#### *L'organisation territoriale des Etats africains : quelques exemples*

Au Cameroun, une structuration régionale s'est imposée très tôt. Dès avant l'Indépendance, le nord bénéficiait d'une décentralisation administrative et un Inspecteur général de l'administration avait une relative autonomie de décision par rap-

4. FAURE (Y.A.), 1985 — Nouvelle donne en Côte d'Ivoire. Le VIII<sup>e</sup> Congrès du PDCI-RDA (9-12 octobre 1985). *Politique Africaine* n° 20, déc. 1985 : 96-109.

port à Yaoundé. Ce système fut étendu progressivement aux autres régions du pays, en commençant par l'ouest pour des raisons de maintien de l'ordre. A l'heure actuelle, et depuis la réforme apportée par le président Biya en 1983, le pays est divisé en 10 provinces, 49 départements et plus de 150 sous-préfectures, chacune de ces unités étant sous la responsabilité d'un gouverneur, préfet ou sous-préfet. La multiplication des centres administratifs n'a pas toujours créé des villes, soit que l'Etat se contentât d'un effort minimum d'investissements publics, soit que le relais ne fût pas pris par le secteur économique : arrière-pays peu dynamique, échanges faibles, absence d'une classe locale d'entrepreneurs. Pendant longtemps d'ailleurs, le Cameroun n'a pas eu de véritable politique urbaine : il est significatif que dans ce pays l'urbanisme soit resté durant plus de 10 ans (1961-1972) de la compétence des Etats fédérés, qui disposaient de peu de moyens financiers ; il releva ensuite d'une simple direction du ministère de l'Equipement préoccupé surtout par les infrastructures routières et il fallut attendre 1980 pour voir créer un ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat.

Le Rwanda est dans une situation toute différente : petit pays de 25 600 km<sup>2</sup> et de 5 millions d'habitants en 1980, il ne dispose que d'une véritable ville. Kigali (117 749 hab. en 1978) et les trois agglomérations suivantes ont des effectifs bien inférieurs : 21 691 hab. à Butare, 16 025 à Ruhengeri, 12 436 à Gisenyi. La taille du pays ne nécessite pas de véritable régionalisation et l'organisation administrative est très centralisée. Le Rwanda est partagé en 10 préfectures dont les préfets sont assistés par un congrès et par un comité préfectoral. Une dizaine de sous-préfectures ont été instituées plus récemment pour servir d'intermédiaires entre l'échelon administratif proprement dit et ce qui constitue la structure importante du pays, les communes. Celles-ci sont au nombre de 143, dirigées par un bourgmestre nommé, assisté par un conseil municipal élu. Les communes sont la structure de base pour les actions de développement économique et social mais ce sont des organismes essentiellement ruraux.

Le Kenya est d'une autre dimension (17 millions d'hab.) et c'est aussi un Etat très centralisé marqué par un régime présidentiel et un parti unique. Il est divisé en 7 provinces, 41 districts, puis des divisions, « locations » et « sublocations ». Nairobi, la capitale, est administrée par une commission nommée. Dans les provinces, un *Provincial Commissioner* représente l'Etat et préside le *Provincial Development Committee*, regroupant les chefs des départements provinciaux des ministères et les députés. Les Districts sont dirigés par des *District Commissioner* qui président les *District Development Committee* ; ceux-ci constituent les unités de base de la planification économique et de la réalisation des programmes de développement. Cependant les grandes opérations de développement relèvent de structures de développement régional comme les Autorités de bassin qui dépendent directement de l'« *Office of the President* »<sup>5</sup>.

Dans tous ces pays apparaît une volonté de contrôle étroit de l'Etat central. Il faut bien sûr des relais locaux au commandement, mais ces relais sont aux mains de fonctionnaires qui sont parfois assistés d'assemblées élues mais jamais contrôlés par elles.

### Les villes secondaires

On a tendance à donner le nom de centres secondaires à l'ensemble des agglomérations qui ne sont pas la capitale. Appellation commode qui ne recouvre toutefois qu'une partie de la réalité et se confond le plus souvent avec les centres qui ont une fonction administrative notable, comme les préfectures. Cela correspond à la volonté politique de découpage du territoire national en unités équivalentes du point

5. FOUCHER (M.), 1984 — *Kenya. Développement urbain et développement agricole et rural. Etude de leurs relations depuis la fin des années 50*. Etude ACA/FED, 132 p. multigr.

de vue administratif, mais cette fonction est insuffisante pour créer des villes. Une partie seulement des centres secondaires peut mériter le nom de « villes moyennes » : ceux qui réunissent des atouts suffisants pour dynamiser une portion plus ou moins vaste de l'espace régional (c'est la liaison « horizontale » avec les campagnes, opposée, ou complémentaire à la liaison verticale avec la capitale) et constituer l'armature urbaine nationale. Mais l'autonomie par rapport à la capitale n'est que rarement réalisée. Et l'on constate même parfois des relations parfaitement mono-directionnelles : de la capitale vers les centres secondaires et de ceux-ci vers les campagnes. L'exemple du Gabon étant à cet égard assez significatif :

« ... les villes n'ont pas jusqu'à présent stimulé le développement des campagnes. Raccrochées à un système d'organisation étranger, mal greffées sur le monde rural, elles paraissent davantage parasitaires qu'animatorices, d'autant qu'une politique de freinage des prix agricoles n'encourage pas la production, alors que les prix industriels sont entrés dans la spirale de l'inflation... Etayées par l'exploitation minière mais détachées d'un monde rural qu'elles épuisent au lieu de le vivifier, les villes du Gabon semblent être avant tout des *intégrateurs sociaux* au mode d'existence de la *société de consommation*. »<sup>6</sup>

Le cas est sans doute particulier, mais il faut se demander, après cette effervescence de création urbaine en Afrique depuis une vingtaine d'années, s'il est possible d'esquisser un bilan de l'utilité et de l'efficacité de ces villes moyennes sur le plan démographique et économique.

### Echec ou réussite des villes moyennes ?

Le bilan global est très partagé et il varie bien entendu selon les pays et les différentes facettes que l'on peut examiner.

#### *Les aspects démographiques*

L'une des principales raisons avancées parfois en faveur de la création de centres secondaires est qu'ils peuvent être un moyen de lutter contre l'exode rural, c'est-à-dire d'empêcher l'arrivée excessive de ruraux vers les métropoles millionnaires, avec toutes les arrière-pensées, politiques ou de maintien de l'ordre que l'on sait. De ce point de vue, l'échec est assez général et dans l'ensemble les capitales continuent de croître plus vite que les villes secondaires. Quelques exemples :

Au Rwanda, la capitale, Kigali, s'est accrue en moyenne de 19 % par an entre 1971 et 1978 alors que les trois autres villes les plus peuplées n'ont augmenté que de 6,6 % (Butare), 2,8 % (Ruhengeri) et 4,3 % (Gisenyi). En Côte d'Ivoire, entre 1965 et 1975, Abidjan a cru en moyenne de 10,84 % par an, et les cinq villes suivantes de 5,3 à 7,4 %. Constat identique au Sénégal : pour la période 1961-1976, Dakar a connu une croissance moyenne annuelle de 5,55 % et les villes suivantes de 3,47 % (Thiès), 2,73 % (Kaolack) et 4,06 % (Saint-Louis). Au Togo, la population de Lomé représente 7,7 fois celle de la deuxième ville, Sokodé, contre 5,9 fois une vingtaine d'années plus tôt<sup>7</sup>. Dans la liste des villes ce sont souvent, de manière tout à fait logique les centres les plus récents (par exemple les nouveaux chefs-lieux administratifs) qui croissent le plus vite, mais globalement demeure la polarisation priori-

6. POURTIER (A.), 1979 — Ville et espace en Afrique noire : l'exemple du Gabon, *L'Espace géographique* n° 2 : 119-130.

7. DUPONT (V.), et al., 1984 — *Les villes en Afrique : leurs rôles et leurs fonctions dans le développement national et régional. Le Togo*. ORSTOM, 97 p. multigr.

taire sur les villes « primatiales ». Même lorsque l'on a un ralentissement de la croissance de la capitale par rapport aux autres villes (par exemple au Kenya où les deux premières villes, Nairobi et Mombassa, n'ont augmenté que de 5.3 et 3.85 % entre 1962 et 1979, alors que les 38 autres villes de plus de 5 000 hab. ont connu un taux moyen de 5.7 % par an) la différence de poids démographique est telle que le nombre absolu de nouveaux citadins est supérieur dans les métropoles à celui des villes secondaires.

Dans l'ensemble, et malgré la multiplication des petites villes, la macrocéphalie s'est accentuée et les centres secondaires, au lieu de faire barrage sont devenus à leur tour des lieux d'émigration.

### *La décentralisation des services*

Incontestablement au cours des deux dernières décennies, les « services » au sens large du terme se sont rapprochés des paysans. La multiplication des établissements scolaires secondaires par exemple, la création d'hôpitaux, l'installation aux chefs-lieux des diverses administrations ont évité le recours systématique aux villes plus importantes. Il reste cependant un retard et même un véritable sous-développement des campagnes par rapport aux villes et le taux de fréquentation des équipements urbains par les ruraux diminue très vite avec l'éloignement ou la mauvaise qualité des voies de communication. Notons cependant quelques expériences intéressantes comme au Cameroun, la Poste automobile rurale ou bien les guichets périodiques qu'ouvrent certaines banques lors des marchés ruraux importants. Mais au total, il s'agit bien d'une décentralisation de l'administration visant en même temps un meilleur contrôle des populations (et dans cette perspective les structures du parti, le plus souvent unique, vont dans le même sens) et non d'une véritable régionalisation. Le véritable patron à l'échelle régionale (à l'exception sans doute du Nigeria) est bien le fonctionnaire désigné par le gouvernement.

Il en va de même pour l'institution communale. Il existe en général des conseils élus mais le maire est souvent désigné par le pouvoir central et de plus, à défaut d'une maîtrise de la fiscalité, les sommes allouées aux budgets communaux sont faibles et ne permettent guère autre chose que de payer le personnel communal. Dans un pays comme la Côte d'Ivoire qui a entrepris récemment une vaste réforme communale (comprenant un nouveau régime financier, une nouvelle fiscalité locale et un système d'aide) la situation n'est pas exempte d'ambiguïtés :

« Cette découverte des acteurs à l'échelle locale n'intervient pas dans n'importe quel contexte financier : la diminution des ressources de l'Etat, le problème du règlement de la dette extérieure et les restrictions budgétaires plus ou moins imposées par le FMI constituent autant d'éléments explicatifs ... »<sup>8</sup>

### *L'économie*

Le bilan est peut-être plus favorable sur le plan économique, mais les résultats sont inégaux. Incontestablement les campagnes sont transformées par le voisinage des villes. C'est autour des villes que l'on trouve le plus facilement des exploitations qui se détournent des cultures d'exportation pour pratiquer plutôt des cultures destinées au ravitaillement urbain, à une autre échelle et avec des techniques souvent plus élaborées que pour les traditionnelles cultures vivrières. Ces cultures peuvent à leur tour devenir des cultures de rente, comme au Sénégal où les produits maraîchers

8. DUBRESSION (A.), 1986 — Derrière la contradiction, l'Etat. Discours et pratique de l'aménagement du Territoire en Côte d'Ivoire. *Politique Africaine* n° 21 mars 1986 : 77-89.

des Niayes sont vendus non seulement à Dakar mais aussi sur les marchés européens, ou bien au Togo où l'appel du marché nigérian a conduit les paysans à se détourner du coton au profit des cultures vivrières plus rentables. D'autre part, des citoyens nombreux continuent à intervenir dans l'agriculture, soit pour leur propre subsistance (et ce sont souvent les femmes qui en ont la charge) soit en organisant des exploitations de rapport dont les produits sont destinés au marché urbain : on voit ainsi se constituer des fermes moyennes employant souvent des salariés et qui produisent selon des techniques plus modernes que les simples exploitations paysannes.

C'est sans doute à partir de ces transformations agricoles que les villes secondaires sont mieux alimentées que les métropoles, à condition toutefois que les campagnes voisines soient suffisamment peuplées et qu'elles soient bien reliées à la ville par un réseau de marchés et un système de transports efficace.

La situation n'est pas toujours aussi favorable ; et dans certaines régions où l'industrie est prédominante, les campagnes ont été vidées au profit des villes et non dynamisées. C'est le cas du Shaba, par exemple, qui souffre d'une forte dépendance extérieure pour ses approvisionnements. M. PAIN souligne que les villes de cette région « se sont développées autour des mines et de la métallurgie du cuivre dans une région faiblement peuplée. Leur approvisionnement a toujours dépendu de régions éloignées (plus de 500 km) et de l'étranger (Afrique ou Europe). » Le Kasai a servi longtemps de grenier au Shaba, mais depuis la désorganisation de l'économie zaïroise, c'est de plus en plus l'extérieur, et plus spécialement l'Afrique du Sud qui fournit une part importante de l'alimentation urbaine.

Une autre remarque peut être faite concernant l'organisation de la commercialisation des produits agricoles en liaison avec les villes.

Trois systèmes principaux fonctionnent en Afrique. Celui des « offices », institutions paraétatiques qui dans un certain nombre de pays ont la charge de collecter, conditionner et expédier les produits d'exportation. Ils sont généralement spécialisés sur un seul produit (cacao, café, coton par exemple) et sont étroitement contrôlés par l'Etat. L'exportation elle-même passe souvent par le canal d'une Caisse de stabilisation (*Marketing Board* dans les pays anglophones) qui effectue au passage une ponction destinée à financer des opérations de développement agricole et l'Etat lui-même. La spécialisation par produit d'une part, la centralisation très grande de l'autre font que de telles institutions ont peu de répercussions sur les villes elles-mêmes et contribuent plutôt au renforcement de la ville principale. Un témoignage significatif de cette politique était apporté il y a quelques années par A. SAWADOGO, alors ministre de l'Agriculture de la Côte d'Ivoire :

« La Côte d'Ivoire a choisi de structurer ses sociétés d'Etat par groupes de produits et non par provinces géographiques, cela pour deux séries de raisons, politiques et techniques : d'une part les instituts de recherche sont spécialisés par familles de spéculations, d'autre part on a craint de renforcer par des sociétés régionales de développement des régionalismes centrifuges et de mettre ainsi en danger l'existence du jeune Etat qui amorce à peine son évolution vers une Nation. »<sup>9</sup>

On ne saurait mieux dire que l'organisation de la production et de la commercialisation agricole doit servir aussi à consolider l'Etat centralisateur. Ce texte est déjà ancien et le pays, sans doute mieux assuré maintenant de son identité nationale, a supprimé la plupart des sociétés de développement (dont plusieurs avaient connu d'ailleurs de graves difficultés de gestion) et réorienté les autres vers des actions polyvalentes et régionalisées. Il en est de même au Cameroun où des organismes comme la SODECOTON, dans le nord, ou la SODECAO, dans le sud, ont reçu pour mission de promouvoir un développement agricole global au lieu de se consacrer

9. SAWADOGO (A.), 1974 — La stratégie de développement de l'agriculture en Côte d'Ivoire. *Bull. de l'Association de Géographes Français* 415-416, mars-avril, p. 95.



crer exclusivement au coton ou au cacao.

Plus intéressant pour la croissance et le dynamisme des villes moyennes est l'existence d'un système privé ou coopératif qui assure une meilleure intégration à l'activité économique régionale et urbaine. S'il s'agit des commerçants privés, la collecte des produits agricoles est complétée par d'autres activités de transformation et de conditionnement de ces produits, de transports ou de commerce. Les coopératives, là où elles sont bien gérées et efficaces, investissent également dans les villes, créent des emplois et tissent des relations multiples avec les campagnes. On connaît quelques exemples de réussite en ce domaine, au Cameroun, au Rwanda, au Kenya et dans plusieurs autres pays.

Pour ces coopératives se dessine une évolution assez semblable à celle évoquée plus haut pour les sociétés de développement : la tendance est de leur donner une vocation de développement régional au lieu de les spécialiser sur un seul produit. Ainsi au Cameroun, l'Union des coopératives de café arabica de l'Ouest a-t-elle changé de nom (mais non de sigle) en devenant l'Union centrale des coopératives agricoles de l'Ouest et en recevant mission d'impulser le développement agricole dans son ensemble pour la province. Avec ses 70 000 planteurs (en 1977) et un chiffre d'affaires de 9 milliards de FCFA c'est la « première entreprise agricole du Cameroun » et souvent le premier employeur dans les villes où elle est implantée. Elle dispose, outre ses usines de toute une organisation qui lui permet de distribuer les intrants nécessaires à l'agriculture et d'assurer des actions de formation et d'encadrement. Au Rwanda, où les initiatives en ce domaine ont foisonné, on essaie de coordonner les structures existantes pour parvenir à une à trois coopératives par commune et leur donner un rôle multifonctionnel. Au Kenya existent 769 coopératives de commercialisation regroupées en 39 unions de district ; certaines unions de planteurs sont spécialisées sur le café, les produits laitiers ou l'horticulture ; la plus puissante est la *Kenya Farmers Association* (KFA) qui est le principal organisme distributeur d'intrants et de commercialisation de céréales. Le mouvement coopératif s'appuie dans ce pays sur une tradition ancienne de regroupement des fermes de taille importante qui étaient dans le passé aux mains de colons britanniques.

### Les villes nourricières

Le bilan global est cependant un peu décevant. Les villes parfois doivent suppléer au manque de ressources des campagnes. Au Rwanda par exemple, autour de Butare, dans une région très peuplée où la terre devient rare, les exploitations agricoles ont du mal à assurer l'autosuffisance alimentaire familiale et

« cette situation de pénurie oblige les ruraux à chercher une activité monétaire d'appoint à Butare par le biais du salariat ou du commerce. Ce travail en ville rapatrie de fortes sommes dans les collines. Ces revenus représentent plus de 30 % du revenu brut familial. Selon COTANE-GRE, nous sommes en présence d'une civilisation paysanne qui s'adapte lentement mais rationnellement au problème du niveau de vie. La ville de Butare est nécessaire à cette évolution donc au maintien des fortes densités. »<sup>10</sup>

Il arrive aussi, dans certains cas extrêmes, on l'a vu récemment dans les pays durement éprouvés par la sécheresse, que les villes soient mieux nourries que les campagnes lorsqu'elles bénéficient d'une aide alimentaire extérieure venue de la capitale, mais qui atteint plus difficilement les villages. Dans ce cas, c'est un facteur aggravant de l'exode rural, les paysans sans ressources et sans nourriture venant en ville dans l'espoir d'être mieux nourris que chez eux.

10. Le Rwanda, rapport provisoire ACA 1985, p. 114.

Au Sénégal ou au Mali, la sécheresse de ces dernières années a conduit des paysans à chercher refuge ou travail en ville. Beaucoup d'habitants de la vallée du Sénégal n'ont survécu que grâce aux envois d'argent ou de vivres des émigrés de Dakar ou de France. Même en Casamance, pourtant moins durement touchée par la sécheresse, la petite ville de Bignona a vu sa population gonfler de manière spectaculaire parce que de nombreuses rizières ne recevaient plus les quantités d'eau douce nécessaires pour compenser les remontées d'eau salées provenant de l'Océan.

### *Les obstacles*

En dehors même de ces cas conjoncturels, et malgré les progrès économiques qu'ont connus un certain nombre de pays africains, deux éléments essentiels empêchent les villes moyennes de jouer pleinement leur rôle d'animatrices de la vie économique régionale. Le premier est l'amélioration des liaisons routières qui rend plus faciles les relations directes avec la capitale. Le Sénégal est un bon exemple de cet état de fait : un bon réseau goudronné permet d'accéder directement à Dakar, en court-circuitant les villes moyennes comme Saint-Louis, Kaolack ou Thiès. La situation est un peu différente au Cameroun où les bonnes liaisons routières sont très récentes. S'ajoutant à la dyarchie que connaît ce pays, cela a conduit à donner une certaine autonomie à Yaoundé, Garoua, Victoria par rapport au principal centre économique que constitue Douala. Mais les dessertes routières et ferroviaires récentes modifient cette situation : Victoria (aujourd'hui Limbe) a considérablement perdu de son importance avec l'ouverture d'une bonne route goudronnée qui la met à une heure de Douala. Garoua a vu son rôle de principal nœud de communication du nord concurrencé par l'essor de Ngaoundéré devenu point de rupture de charge avec l'arrivée du transcamerounais prolongé vers le nord par une route goudronnée. Yaoundé par contre devrait moins souffrir de la création récente d'un axe routier vers Douala, dans la mesure où sa population et son rôle de capitale lui assurent de fait une certaine autonomie vis-à-vis du port.

De même on constate, à peu près partout, à cause de l'amélioration des dessertes routières, le déclin du commerce de gros, la plupart des commerçants allant s'approvisionner directement dans la capitale économique.

Le second élément est l'absence d'un réel pouvoir de décision sur le plan économique et financier. Les municipalités, on l'a vu, n'ont pas de ressources propres à consacrer au développement économique. Et les banques, si elles disposent très souvent d'un bon réseau d'agences n'ont guère la possibilité de prendre des initiatives : à peu près tous les dossiers de financement sont soumis à l'arbitrage de la maison mère. Le système de crédit agricole lui-même est trop souvent basé sur des critères de rentabilité bancaire mal adaptés à des opérations de développement agricole.

### *L'intégration des villes dans leur contexte régional*

Outre les questions évoquées ci-dessus un facteur essentiel de la réussite des villes réside dans la symbiose qu'elles sont capables ou non d'entretenir avec leurs campagnes. Dans cet ordre d'idées apparaît nécessaire l'existence d'une société urbaine locale enracinée dans la région. Deux exemples significatifs au Cameroun : le pays bamiléké et la zone de grandes plantations (Mungo et Fako) qui connaissent une relative prospérité agricole. En pays bamiléké, les villes sont essentiellement des centres de commercialisation des produits agricoles où coopératives et commerçants privés jouent le rôle dominant. Mais chaque ville est le produit du département dont elle est le chef-lieu ; les échanges avec la campagne sont constants (les densités sont élevées et les distances faibles) et la bourgeoisie locale (mais aussi les émigrés qui ont réussi hors de leur région d'origine) prend à cœur de valoriser la ville en y réalisant entre autres des investissements immobiliers. Le café y est toujours dominant, mais la production vivrière apporte un complément de ressources important. Dans

le Mungo au contraire, la bourgeoisie locale n'est pas issue de la région et son espace de relations est beaucoup plus orienté vers Douala (pour les affaires) ou vers sa région d'origine (le pays bamiléké) que vers les villes locales où elle investit peu. D'où cette impression de villes inachevées, voire de campements provisoires, qu'elles dégagent souvent. Il en est de même dans les petites villes du Fako où la composition de la population est beaucoup plus hétérogène et où le système dominant est celui des grandes plantations (privées ou étatisées) : les villes sont pour une bonne part des camps de travailleurs que personne ne prend véritablement en charge et qui rayonnent peu sur les campagnes voisines.

L'intégration, et l'efficace interaction villes-campagnes passe aussi par un bon réseau de communications : liaisons faciles et permanentes avec les villages (de ce point de vue la route goudronnée apporte un changement qualitatif important), réseau de marchés permettant le regroupement et l'évacuation des produits de la terre. C'est une condition nécessaire pour que les paysans augmentent leur production pour ravitailler la ville. Pas suffisante toutefois s'il n'y a pas parallèlement une juste rémunération de l'effort des agriculteurs. On retrouve alors le problème de la rivalité ville-campagne et de la pression qu'exercent les citadins pour comprimer le prix des denrées : dans de nombreux pays c'est à ce prix que les gouvernants achètent la paix sociale. Il n'y a pourtant pas de croissance urbaine possible, économiquement parlant, sans revenus agricoles suffisants.

### Les conditions de la réussite

Face au tableau pas très optimiste que nous avons esquissé, y a-t-il des raisons d'espérer pour les villes moyennes une croissance plus harmonieuse et un rôle économique plus efficace ?

La première remarque est la nécessité de l'aménagement du territoire : un pays ne peut vivre longtemps avec une tête trop grosse et un corps trop faible. Il n'est pas possible d'imaginer une répartition simpliste du travail consistant à encourager les investissements urbains et industriels en un seul lieu et un développement rural dans le reste. La nécessité de l'aménagement du territoire est reconnue par tous mais la pratique n'est généralement pas à la hauteur de l'urgence. Les états, qui ne disposent guère de fonds pour le développement urbain les ont consacrés, pour l'essentiel à la capitale, ou bien, préoccupés par l'encadrement administratif du pays ont saupoudré quelques miettes sur les chefs-lieux d'unités administratives. Or des investissements urbains publics ne sont utiles que s'ils opèrent sur un terrain apte à les recevoir. De ce point de vue la création administrative s'est exercée sur des centres présumés équivalents ou d'intérêt égal. Une politique raisonnée de développement des villes moyennes suppose que l'on choisisse certains centres par rapport à d'autres et que l'on discerne ceux qui seront des récepteurs efficaces. Or on s'est peu préoccupé jusqu'ici de choisir rationnellement ces lieux, sans doute pas très nombreux, sur lesquels un effort de la puissance publique peut dynamiser une croissance urbaine et un développement économique régional.

L'un des critères de la réussite est l'existence de groupes médiateurs capables d'assurer la diffusion du progrès et de relayer l'action de l'Etat. C'est bien sûr le rôle principal de la bourgeoisie d'affaires qui, pour peu qu'elle soit bien enracinée dans la ville peut être un moteur efficace. Encore faut-il que la stratégie de l'Etat soit d'encourager et non de freiner les initiatives, et que la concurrence avec les investisseurs étrangers ne soit pas trop déséquilibrée. La situation était difficile il y a une vingtaine d'années ; depuis, une redistribution des cartes s'est opérée et l'action gouvernementale s'exerce plutôt en faveur des hommes d'affaires nationaux.

Mais d'autres groupes peuvent intervenir efficacement, qui n'existent pas toujours dans ces villes moyennes. Ce sont les chambres de commerce qui peuvent cons-

tituer un groupe de pression et assurer un effet d'entraînement et de formation des entrepreneurs. Les coopératives sont aussi dans certains cas des investisseurs et des employeurs importants, mais les cas de réussites coopératives sont plutôt rares. Ce serait aussi le rôle d'organisations paysannes véritables. Or la revalorisation des revenus agricoles, nécessaire au développement urbain lui-même ne pourra être effective que s'il existe, face à la masse des citoyens des grandes villes des structures paysannes capables de faire entendre la voix du monde rural et d'obtenir une juste rémunération de son travail<sup>11</sup>.

C'est en effet par l'agriculture, dans la phase actuelle, que les villes moyennes pourront le mieux se développer. L'industrialisation ne peut d'une manière générale, être le moteur d'une croissance urbaine décentralisée ; sauf cas particuliers (ressources minières ou énergétiques ou industries alimentaires liées à la présence d'un nombre important de consommateurs), les industries suivront leur tendance naturelle à s'implanter près de sites portuaires. C'est donc la commercialisation des produits agricoles qui peut engendrer des interactions de développement.

On a déjà dit l'intérêt que représente pour le développement local l'existence de structures d'encadrement polyvalentes à vocation régionale par opposition aux structures spécialisées par produits. Mais il convient d'aller plus loin et d'intégrer le co-développement urbain-rural dans les programmes d'aménagement. Les schémas directeurs d'urbanisme, ou ce qui en tient lieu, définissent rarement des aires pour les cultures vivrières à l'intérieur des villes, et ce n'est d'ailleurs peut-être pas toujours possible ni même souhaitable. Par contre, lorsque l'on sait à la fois les difficultés d'emploi dans les villes africaines, et la nécessité pour de nombreux citoyens de pourvoir eux-mêmes à leur nourriture, on mesure l'intérêt que représenterait la création autour des villes, ou pas trop loin, de zones réservées aux cultures vivrières, avec les facilités d'accès et de communication que cela suppose.

Sur un autre plan, ce sont aussi les projets de développement agricole qui devraient prendre en compte l'existence des villes et contribuer à leur croissance. Lorsque des villes moyennes existent, l'intérêt commun est de les utiliser comme relais au lieu, comme cela se passe trop souvent, de rattacher directement le projet à la capitale. Un bon exemple est donné par Saint-Louis du Sénégal, vieille ville s'il en est, dotée depuis longtemps de nombreux services. L'organisme principal de développement de la vallée (la SAED) a pour objectif de développer la culture du riz irrigué :

« La société dont le siège est à St Louis s'appuie pour pratiquer une telle politique sur ses bases locales réparties dans toutes les villes du fleuve : elles sont situées à l'écart de la ville, sans contact avec l'économie urbaine, comme de grands ensembles individuels et autonomes. Les transporteurs, les artisans, les commerçants, les banques locales ne sont pas sollicités, puisque tout crédit ou matériel, toute commercialisation suivent le circuit intégré de la société. Le paysan lui-même ne peut s'extirper de ce complexe, tant est puissant l'encadrement, tant est grand l'isolement par rapport à l'économie régionale. »<sup>12</sup>

On a compris récemment les défauts d'une telle formule puisque, dans le grand vent du désengagement de l'Etat qui souffle sur le pays depuis plusieurs années, et

11. Certains pays semblent avoir compris l'intérêt de cette représentation des paysans. Le rapport de la Direction de la planification du Cameroun, à propos du V<sup>e</sup> Plan (1981-82 /1985-86) préconise les moyens suivants pour maintenir l'autosuffisance alimentaire du pays et endiguer l'exode rural :

- des investissements consacrés aux opérations de développement rural intégré.
- la création massive d'emplois dans le secteur rural,
- la création d'infrastructures de base pour desservir la population rurale,
- la fixation de prix rémunérateurs pour les produits agricoles de rente,
- la participation plus active des paysans dans les prises de décision qui les concernent.

12. CHAMPAUD (J.), LOMBARD (J.), SIVIGNON (M.), 1985 — *Villes secondaires et développement régional au Sénégal* (convention ORSTOM/ACA/CCE). ORSTOM 71 p. multigr.

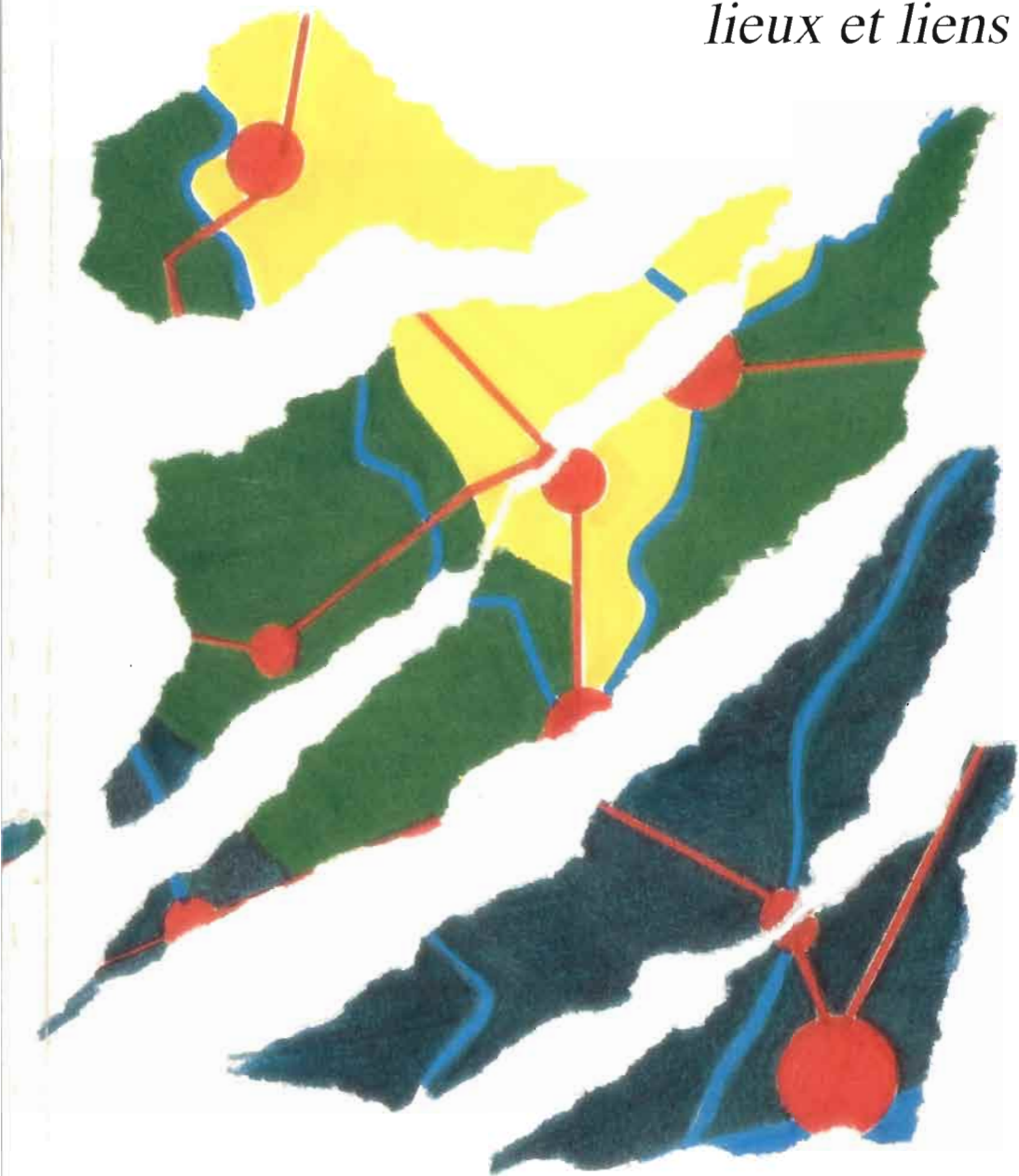
la Nouvelle Politique agricole mise en place depuis 1984, il est prévu de diminuer massivement les interventions de cette société publique et de susciter la création d'entreprises locales de travaux publics. Il faudrait sans doute aller plus loin et faire appel pour les approvisionnements et les transports aux possibilités locales plutôt qu'à celles de Dakar. Autre exemple pris dans la même ville : on a construit à grands frais (les Sénégalais ne sont pas seuls en cause, puisque le projet a été réalisé en grande partie avec des fonds publics français) une université qui est implantée à une douzaine de kilomètres de la ville, en pleine brousse. Les bâtiments sont d'une belle architecture, mais il y a quelques mois, le campus n'était guère fréquenté que par des chèvres et le gouvernement se demandait quelle institution il serait possible d'y mettre, professeurs et étudiants se refusant à s'y installer. On ne peut manquer de rêver à un sort différent qui aurait été réservé à la ville si l'on avait profité de la création d'une université nouvelle pour revitaliser un centre dont beaucoup d'édifices (publics ou privés) tombent progressivement en ruines faute d'entretien suffisant.

Un meilleur système bancaire, plus décentralisé, est également nécessaire. Les agences locales n'ont pas de pouvoir de décision pour attribuer des crédits aux entreprises. Encore ce crédit est-il plus parcimonieusement donné lorsqu'il s'agit d'entreprises agricoles. Pourtant apparaissent ici ou là des fermes moyennes avec salariat et techniques modernes et les citoyens qui y investissent ont besoin d'un crédit efficace. De même pour les simples paysans se fait jour la nécessité d'un crédit agricole adapté. Ce n'est qu'avec une réforme de tout ce système bancaire que la ville pourra remplir sa fonction d'entraînement du milieu paysan. Et qu'il sera possible aussi de créer des emplois non agricoles, le salariat local étant le plus sûr moyen d'éviter la poursuite de l'exode rural vers les plus grandes villes. On sait en effet que la recherche de revenus monétaires est la principale motivation du départ des jeunes ruraux et il y aurait sans doute à conduire une action plus volontariste pour promouvoir les petites entreprises qui, dans les villes moyennes, seraient au service à la fois des populations citadines et rurales.

Au total, on se trouve confronté à un problème essentiellement politique. Après une phase de construction de l'Etat, indispensable historiquement dans des pays qui n'étaient pas des nations, les tendances centrifuges ne sont plus, sauf exceptions, aussi vives que lors de l'Indépendance. Mais demeurent en place un système très centralisé et une vie politique animée, le plus souvent, par un parti unique. Certes il n'est pas facile de parler de libéralisation ou d'aménagement du territoire dans un pays en développement et les recettes utilisées dans les pays développés ne sont sans doute pas transposables, surtout dans un contexte de crise économique. Cependant une libéralisation de la vie politique s'impose si l'on veut un rééquilibrage de la vie nationale. Que cela passe ou non par l'abandon ou la réforme du système du parti unique n'est pas notre propos. Ce qui en tout état de cause est essentiel est : la revalorisation du revenu paysan et la représentativité du milieu agricole, l'encouragement donné aux initiatives locales, une économie plus tournée vers l'intérieur du pays que vers l'extérieur, et donc une meilleure imbrication villes-campagnes. Les « villes moyennes » ne peuvent être que la création de leurs régions et non le simple produit d'une décentralisation purement administrative. C'est bien en fin de compte une liberté supplémentaire qu'il faut donner aux villes et aux régions, bref aux « périphéries » par rapport au pouvoir central.

# *Tropiques*

*lieux et liens*



**Editions de l'ORSTOM**

INSTITUT FRANCAIS DE RECHERCHE SCIENTIFIQUE POUR LE DEVELOPPEMENT EN COOPERATION

*avec le concours du Centre National de la Recherche Scientifique,  
de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales  
et du Ministère des Affaires Etrangères*

## Sommaire

**Présentation** - P. PELISSIER ET G. SAUTTER

**Avant-propos** - P. GOUROU

**Liens** - C. BLANC-PAMARD, A. LERICOLLAIS, J. GALLAIS,  
H. ATTIA

**Campagnes en devenir** - J.-Y. MARCHAL, O. HOFFMANN,  
L. MESCHY, J. PELTRE-WURTZ, J. BOULET, G. DANDROY,  
C. SEIGNOBOS, B. ANTHEAUME, V. LASSAILLY-JACOB,  
B. CHARLERY DE LA MASSELIERE, J. BOUTRAIS, M.-C.  
CORMIER-SALEM, A. LERICOLLAIS, C. BLANC-PAMARD,  
M. BENOIT, H. RAKOTO-RAMIARANTSOA, O. SEVIN, B.  
TALLET, Y. DEVERIN, J. RAMAMONJISOA, L. DUBOURDIEU.

**Autour des villes** - J.-L. CHALEARD, A. DUBRESSON, G.  
SALEM, M. LE PAPE, C. VIDAL, A. MANOU-SAVINA, P.  
PELTRE, G. MAINET, Y. MARGUERAT, J.-L. DONGMO,  
J. CHAMPAUD.

**Compositions d'espaces** - A. SECK, M.-C. AQUARONE,  
R. POURTIER, J.-P. RAISON, M. LESOURD, A. GASCON,  
M. PORTAIS, E. GU-KONU, C. TAILLARD, A. SAUSSOL,  
J. BONNEMAISON, L. CAMBREZY, J. PLYA, G. SAVONNET,  
E. BERNUS, J.-C. ROUX, A.-M. PILLET-SCHWARTZ, M. PE-  
PIN-LEHALLEUR, A. HALLAIRE, J. O. IGUE, A. SCHWARTZ.

**Liste des auteurs**

**Table des matières**