

Circulation des hommes et urbanisation : les politiques en échec

IL n'y a pas eu, depuis la colonisation en Afrique subsaharienne, de politiques migratoires stricto-sensu, ni même de politique d'aménagement du territoire national qui aient dépassé le stade du discours et des intentions. Dans le même temps, tout en considérant comme problématique la distribution de la population sur leur territoire, les gouvernements africains mettaient en place, dans différents domaines, des politiques sectorielles qui avaient pour effet d'accélérer la mobilité des populations en direction des métropoles urbaines.

En fait, la préoccupation est aujourd'hui de ralentir la croissance urbaine, donc de ralentir ou de réorienter les flux qui l'alimentent ; cet objectif tient lieu de politique pour tous les gouvernements africains. Mais la simplification qu'ils opèrent dans l'appréhension des processus orientant les flux migratoires et la croissance urbaine les conduit à mettre en œuvre des politiques nationales ou sectorielles qui entrent en contradiction les unes avec les autres.

Ces contradictions ouvrent de nouveaux champs économiques et sociaux dont la précarité ne permet pas aux individus de s'installer à demeure, ni en milieu rural, ni en milieu urbain. Les filières, les réseaux, les espaces migratoires se diversifient et se complexifient, la circulation des individus, elle, s'intensifie. Il en résulte une mutation de la croissance urbaine, de ses déterminants comme de ses composants.

La genèse et l'intensification de la circulation des hommes sont importantes à considérer puisqu'elles renvoient aux questions du devenir du monde rural comme du monde urbain, et de l'effica-

cité des politiques visant l'intégration population-développement, qu'elles soient d'aménagement urbain, de développement rural, de population ou d'ajustement structurel.

Définir la ville ou l'agglomération urbaine pose problème, comme le rappelle J. Grégory (1) : parmi 38 pays subsahariens, on trouve 25 définitions différentes utilisant de manière exclusive ou combinée, tantôt des critères de taille de population, de proportion de population active dans le secteur non agricole, tantôt des indicateurs d'infrastructure économique ou de fonction politico-administrative.

Les définitions nationales de l'urbain empêchent une véritable comparaison entre pays. Comment comparer l'évolution de l'urbanisation au Kenya et au Nigeria, quand au Kenya est considérée comme urbaine toute agglomération de plus de 2 000 habitants, et au Nigeria toute agglomération de plus de 20 000 habitants ? Mais, de plus, à l'intérieur d'un même pays, un critère de différenciation comme le critère de taille peut contenir, à une époque donnée, de manière implicite, d'autres critères de différenciation, qui vont disparaître aux époques ultérieures ; et, dès lors, la croissance du taux d'urbanisation ne représentera plus que la croissance démographique des agglomérations (2).

  l'inverse, le taux d'urbanisation et son rythme de croissance peuvent être particulièrement faussés quand la définition de l'urbain s'appuie sur un critère politico-administratif retenu lors d'un premier recensement : il en est ainsi du Congo qui apparaît dans les sources de l'ONU (3), en considérant comme urbaines les seules communes de Brazzaville et de Pointe-Noire, avec un taux supérieur à 40 % en 1985, alors qu'à partir d'autres sources de données, ce pays se présente comme exemplaire des premiers pays subsahariens dont le taux d'urbanisation a dépassé les 50 % depuis le début des années 1980.

Cela dit, tout en insistant sur la nécessité d'une critique de ces données disponibles et sur la mise en place de définitions plus cohérentes et plus opératoires au niveau international afin d'obtenir un meilleur suivi de la croissance urbaine, il faut constater que le taux d'urbanisation est faible en Afrique, comparé à ceux d'Amérique latine et d'Asie.

(1) J. Grégory, « Migrations et urbanisation » in D. Tabutin (ed), *Population et sociétés en Afrique au sud du Sahara*, Paris, L'Harmattan, 1988, pp. 369-399.

(2) En 20 ans, nombre de petites agglomérations rurales peuvent se convertir en agglomérations urbaines sans qu'elles aient fondamentalement changé du point de vue

de leur activité agricole, leurs infrastructures économiques et sociales, leur fonction économique ou administrative.

(3) *World Urbanisation Prospects, 1990. Estimates and Projections of Urban and Rural Populations and of Urban Agglomerations*, New York, ONU, 1991.

INDICATEURS DE LA CROISSANCE URBAINE EN AFRIQUE

Régions/Pays Ville	Taux de croissance globale					Taux de croissance urbaine					Proportion de la population vivant dans les villes (ou la capitale)				
	1950- 1955	1960- 1965	1970- 1975	1980- 1985	1985 1990	1950- 1955	1960- 1965	1970- 1975	1980- 1985	1985 1990	1950	1960	1970	1980	1990
	* Afrique de l'Ouest	2,3	2,7	2,9	3,0	3,1	5,0	5,9	5,7	5,5	5,4	10,2	14,5	19,7	25,8
- Burkina	1,8	2,2	2,2	2,3	2,5	3,9	4,2	4,2	4,8	5,4	3,8	4,7	5,7	7,0	9,0
- Côte-d'Ivoire	2,9	3,5	4,0	3,8	3,7	6,9	7,1	7,2	5,4	5,2	13,2	19,3	27,4	34,8	40,4
. Abidjan						11,2	11,2	11,0	5,4	5,4					
- Nigeria	2,4	2,8	3,2	3,2	3,3	5,9	6,2	6,3	5,9	5,8	10,1	14,4	20,0	27,1	35,2
. Lagos						9,7	9,7	9,7	5,7	5,7					
- Sénégal	2,3	2,6	2,9	2,8	2,8	2,8	3,0	3,3	3,6	3,9	30,5	31,9	33,4	34,9	38,4
. Dakar						4,9	4,9	4,1	4,1	4,2					
* Afrique centrale	1,8	2,1	2,6	2,8	3,0	4,0	5,3	5,1	4,9	5,0	14,2	17,9	24,7	30,8	37,8
- Cameroun	1,6	2,0	2,6	3,0	3,3	5,1	5,4	8,2	5,7	5,8	9,8	13,9	20,3	31,7	41,2
- Congo	1,9	2,1	2,6	2,8	3,0	2,2	2,6	3,2	4,1	4,4	30,9	31,9	32,8	35,8	40,5
- Zaïre	2,2	2,5	2,8	2,9	3,1	3,8	5,6	4,0	4,3	4,6	19,1	22,3	30,3	34,2	39,5
. Kinshasa						9,6	11,1	4,7	4,7	4,6					
* Afrique de l'Est	2,3	2,7	2,7	3,0	3,2	5,6	6,1	6,2	6,9	6,8	5,2	7,3	10,3	15,0	21,8
- Kenya	2,8	3,1	3,6	3,8	3,6	5,3	5,5	5,0	5,7	5,8	5,6	7,4	10,3	15,1	23,6
. Nairobi						9,2	9,2	4,9	5,4	5,7					
- Rwanda	2,4	3,0	3,2	3,3	3,4	5,3	5,8	7,7	7,7	7,6	1,8	2,4	3,2	5,0	7,7
* Afrique du Sud (Pays d')	2,3	2,4	2,6	2,3	2,4	3,2	3,0	3,5	3,6	3,6	38,0	41,7	43,5	48,3	54,9

Sources : World Urbanisation Prospects 1990. Estimates and Projections of Urban and Rural Populations and of Urban Agglomerations, NY 1991. ONU.

L'urbanisation et la croissance urbaine

Le taux moyen d'urbanisation en Afrique subsaharienne ne dépasse pas 50 %, mais cette moyenne recouvre une grande disparité qui n'est pas seulement due aux différences de définitions : ainsi, pour les pays d'Afrique de l'Ouest, les chiffres varient entre 9 % (Burkina) et environ 40 % (Côte-d'Ivoire, Sénégal), entre 22 % (Tchad) et 40 % (Congo) pour les pays d'Afrique centrale, et entre 8 % (Rwanda) et 43 % (Zambie) pour les pays d'Afrique de l'Est (si l'on excepte quelques cas particuliers comme Djibouti (74 %)).

L'examen de la croissance urbaine depuis 1950 selon les régions montre un taux annuel supérieur à 5 % pour les pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale, et supérieur à 6 % pour les pays d'Afrique de l'Est. Ces taux ne devraient pas baisser, selon les projections des Nations unies, avant l'an 2000.

Mais ces rythmes de croissance urbaine ont beaucoup varié selon les périodes et selon les pays. En Afrique de l'Ouest, la Côte-d'Ivoire et le Nigeria connaissent un accroissement très élevé (comparé au taux global d'accroissement) qui présente son plus haut niveau (dépassant 7 %) dans les années 1960 et 1970 pour le premier et à partir des années 1970 pour le second, alors que le Sénégal a un rythme d'urbanisation modéré, ne dépassant pas les 4 % au cours des années 1970, la population globale progressant à un rythme de 3,5 % dans le même temps.

Les mêmes disparités se retrouvent en Afrique centrale entre le Cameroun et le Zaïre — le premier ayant un taux d'accroissement double de celui du second dans les années 1970 — ainsi qu'entre le Kenya et le Rwanda, en Afrique de l'Est.

Cette croissance de la population urbaine, présente un rythme, suffisamment impressionnant pour alimenter l'inquiétude des gouvernants africains et justifier leurs demandes d'aide et leurs interventions privilégiant l'urbain au détriment du rural. Par contre, si, avec les organisations internationales, on insiste sur l'affaiblissement du rythme d'urbanisation et son passage au-dessous de 2 % dès les années 1990 (4), on est conduit à privilégier le développement du milieu rural ; et ce d'autant plus que les campagnes connaissent une croissance démographique soutenue de plus de 2 % par an (en dépit de l'exode rural), les projections annonçant que plus de 60 % de la population africaine sera rurale en l'an 2000.

On trouve là le support du rapport de force entre gouvernements africains et organisations internationales quant à l'orienta-

(4) Si on reprend la comparaison Côte-d'Ivoire et Sénégal, le rythme d'urbanisation a été supérieur à 3 % l'an de 1950 à 1975 en Côte-d'Ivoire, contre moins de 0,5 % au

Sénégal sur la même période, pour respectivement décliner jusqu'à 1,5 % et augmenter jusqu'à 1,4 % aujourd'hui.

tion de l'aide, support également favorable à l'apparition de contradictions entre les différentes politiques nationales et sectorielles sur lesquelles nous reviendrons plus loin.

Mutations structurelles

En fait, lorsqu'on parle d'urbanisation rapide en Afrique, on se réfère trop souvent aux seules capitales. Il est vrai que la croissance des vingt dernières années a été particulièrement forte, dépassant 10 % dans certains cas, comme Abidjan. On observe un ralentissement brutal de cette croissance depuis le milieu des années 1970 dans la plupart des grandes métropoles africaines.

Mais ce n'est pas tant le rythme de croissance urbaine qui a changé que la structure de cette croissance :

— En premier lieu, cette croissance est de moins en moins alimentée par les flux migratoires ; actuellement plus de 50 % de la croissance urbaine sont en effet dues à l'accroissement naturel, alors que durant la période 1960-1975, plus de 60 % de la croissance des grandes métropoles comme Abidjan, Lagos, Kinshasha, Nairobi étaient imputables à la migration nette (5).

— En deuxième lieu, même si les villes restent à prédominance masculine, on note un rééquilibrage du sex-ratio. Une telle évolution, non seulement suggère une modification des flux de l'exode rural mais laisse augurer, à très court terme, une augmentation de la natalité en milieu urbain ; une telle projection est d'autant plus vraisemblable que les populations immigrées conservent le niveau de fécondité de leur milieu d'origine, et que seule une très faible part des populations plus anciennement urbanisées réduit sa descendance. Il en résulte un rajeunissement continu de la population urbaine.

— Enfin, il faut noter que la sur-représentation, liée à l'exode rural, des classes d'âge masculines 20-49 ans est remplacée par celle des groupes d'âges de moins de 30 ans ; en effet, redoublant les effets du croît naturel, les migrations scolaires restent une source importante de la croissance urbaine ; avec le développement de la scolarisation primaire, la demande scolaire s'accroît aux niveaux secondaire et universitaire, mais elle se heurte au faible développement, voire à l'arrêt, des infrastructures scolaires en dehors de la capitale et des villes les plus importantes. La part des étudiants dans la population urbaine reste élevée : en Côte-d'Ivoire, elle dépasse 25 % dans plusieurs villes (6).

(5) Il y a des exceptions comme Dakar, du fait de son urbanisation plus ancienne, et Ouagadougou, par sa faible capacité d'absorption des migrants ruraux orientés vers les pays côtiers ; ces deux villes voyaient déjà à la même époque leur croissance alimentée principalement par le croît naturel.

(6) B. Zanou, *L'orientation des élèves en classe de 6^e. Un aspect inexploré des migrations scolaires en Côte-d'Ivoire*. Communication aux 4^e journées démographiques de l'ORSTOM, Paris, 11-13 septembre 1991, 16 p.

Ces transformations de la structure des populations urbaines sont porteuses d'une demande accrue de services sociaux autant que d'emplois. Elles nous indiquent aussi qu'il existe une modification des flux, et plus particulièrement une intensification et une diversification de ces flux.

Les conditions d'une intensification de la circulation des individus et les entraves à cette circulation

Les disparités régionales générées par les stratégies économiques coloniales sont responsables de la constitution et de l'orientation des réseaux migratoires : des régions sahéliennes vers les régions côtières productrices des cultures de rente ; de ces dernières vers les zones industrielles et urbaines offrant des emplois non agricoles en nombre important et bénéficiant de la concentration d'infrastructures scolaires et sanitaires.

Les politiques de développement suivies après les indépendances vont accentuer encore ces inégalités régionales. Il en est paradoxalement ainsi des politiques qui visaient, plus ou moins explicitement, la redistribution de la population ou la réorientation des flux migratoires. Différentes voies ont été suivies, de manière successive ou concomitante, mais qu'il s'agisse des politiques d'aménagement du territoire se réduisant à une concentration des investissements dans la métropole, des pôles de développement, réalisés le plus souvent à proximité de la capitale pour des raisons d'économie d'échelle ou encore des politiques de développement des villes secondaires dont on continuait d'ignorer les capacités économiques de rétention (ou non) de la population de leur région d'influence, toutes ces mesures ont joué un rôle pervers de redistribution de population en direction de la métropole, et accentué le phénomène de macro-céphalie urbaine (7).

Les échecs, tant en matière de développement régional et national qu'en matière de redistribution de population, ont amené les bailleurs de fonds et les organismes internationaux à mettre l'accent sur le développement rural.

De ce point de vue, jusqu'aux années 1980, les politiques et les projets ont été réalisés de manière ponctuelle, sans articulation avec les politiques économiques (y compris celles appliquées à l'agriculture) régissant les importations et la fixation des prix des produits alimentaires et, surtout, sans considération des filières migratoires déjà en place (8).

(7) A. Quesnel, « Les politiques gouvernementales en matière de migration et de répartition de la population », in D. Tabutin, *op. cit.*, pp. 401-419.

(8) Les exemples de réalisations qui n'ont eu au mieux aucun effet sur les mouvements

migratoires, ne manquent pas (comme l'aménagement de la vallée des Voltas, l'opération terres de barre au Togo). On se reportera en particulier à J.I. Clarke *et al.* (eds), *Population and Development Projects in Africa*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

Mais, globalement, ces politiques en direction du monde rural vont, comme les autres, en méconnaissant les processus de formation des réseaux migratoires qui s'établissent à partir des familles, rurales comme urbaines, intensifier et diversifier la circulation des hommes à l'intérieur de ces réseaux.

Les mouvements migratoires, et plus particulièrement les migrations de travail affectant les familles paysannes, s'inscrivaient, jusqu'à une date récente, dans un ensemble de stratégies de reproduction, et de maintien de l'exploitation agricole ; le déplacement des hommes s'organisait autour de cet objectif.

Les mouvements étaient bipolaires et leur durée pouvait laisser croire à une migration définitive ; toutefois, même en cas d'installation à demeure, les liens avec le village d'origine étaient maintenus, les droits et les devoirs respectés, le retour, à terme même lointain, envisagé.

On connaît les conséquences de cette « absence » sur l'organisation de la production agricole : déstabilisation de la division sexuelle du travail ; vieillissement des chefs d'exploitation ; recours plus intensif à la main-d'œuvre féminine et infantile ; manque d'une main-d'œuvre adulte jeune du fait de la faible rémunération du travail agricole. Et cela vaut également quand il y a intervention publique pour la modernisation de l'agriculture, puisqu'une telle intervention est le plus souvent dirigée vers les hommes, chefs d'exploitation, les femmes étant au mieux l'objet de stratégies compensatoires (aménagement des terres les moins fertiles, demande de force de travail infantile, maintien des niveaux élevés de fécondité, etc.).

La perte de productivité du travail comme de la terre, alliée à la croissance démographique, accentue cet exode rural. Quant à la migration des plus scolarisés vers les villes ou plutôt vers la métropole urbaine, elle va entretenir une demande urbaine croissante en terme d'emplois, et de services. Les difficultés d'insertion en ville de ces jeunes les maintiennent dans le monde rural alors que leurs objectifs et leurs stratégies, de plus en plus individuelles, s'inscrivent dans le monde urbain. De ce fait, l'exploitation agricole n'est plus pour eux qu'un lieu de repli momentané parmi d'autres : ils ne migrent plus, ils circulent (9).

On peut donc se demander à quelle « ruralité » se réfèrent les organisations internationales dans l'élaboration de leurs politiques de développement rural, dans la mesure où les images de la ville diffusées à la campagne, généralisent une demande d'inscription dans le monde urbain, et donc une demande des services qui lui correspondent.

(9) P. Vimard et A. Guillaume, « Mobilité familiale et spatiale des enfants en Côte-d'Ivoire », in *Migration, changements sociaux et développement*, Paris, ORSTOM, 1991, pp. 243-260. Coll. Colloques et séminaires.

L'évolution des structures familiales (10)

Mais les familles urbaines ne s'affranchissent pas non plus de la campagne. Jusqu'à une date récente, on a considéré que les structures familiales africaines, et plus particulièrement celles observées en ville, évoluaient de façon inéluctable vers le modèle de la famille nucléaire assimilée au ménage. Beaucoup d'opérations d'aménagement urbain ont visé et visent encore à accélérer une telle évolution à travers un remodelage de l'espace (morphologie des logements, réduction de la taille des parcelles) et une réorganisation des filières d'accès au sol urbain (11). Le coût de plus en plus élevé de cet accès, en centre-ville surtout, rend également problématique des modes de regroupement familial ménageant l'élasticité de la capacité d'accueil des concessions et favorisant le jeu des solidarités.

Malgré toutes ces contraintes, les évolutions observées dans les villes africaines sont loin de confirmer la tendance à la contraction du groupe selon le modèle de la cellule nucléaire restreinte. Nous relèverons une tendance à l'individuation conduisant certes à l'atomisation des groupes mais sous la forme de jeunes gens isolés ou de femmes seules et non de ménages monogamiques à effectif restreint. Pour l'essentiel, les villes africaines semblent être actuellement le théâtre d'un renforcement des solidarités familiales au sein de familles étendues à effectif variable que structurent à la fois les rapports de parenté et les statuts socio-économiques. La solidarité peut aussi s'exprimer entre groupes dispersés dans et hors la ville. En effet, les difficultés rencontrées par les familles urbaines les conduisent à réactiver leurs relations avec leur famille d'origine, afin d'y retourner provisoirement, ou d'y envoyer leurs enfants à élever. Ces « systèmes résidentiels », définis comme ensemble articulé de lieux de résidence des membres d'une famille étendue ou élargie, jouent incontestablement comme le rôle d'amortisseur de crise et semblent promis à un bel avenir.

Dès lors que les réseaux qui se mettent en place gommant les frontières entre le monde rural et le monde urbain, entre les secteurs d'activités économiques et sociales, les déplacements deviennent multipolaires et réversibles, la circulation s'intensifie. Mais, surtout, ces réseaux eux-mêmes se confortent, se fragilisent, se diversifient, s'amplifient, se rétractent ou même disparaissent sous l'effet de l'élargissement, de la localisation et la délocalisation des activités productives et sociales induites par le marché, et aussi, plus globalement, sous l'effet de la modification des cadres historiques,

(10) T. Locoh, « L'évolution de la famille en Afrique », in *L'État de la démographie africaine*, Liège, UIESP, 1988, pp. 45-66.

(11) Dans le cadre de la vaste opération de lotissement menée à Ouagadougou au

milieu des années 80, l'attribution de lots selon le mot d'ordre « un ménage, une parcelle » participait de ce glissement vers une conception « moderniste » de la ville.

économique, culturel et institutionnel (12) où ils s'inscrivent, bref sous l'effet des politiques internationales, nationales et sectorielles.

Des politiques urbaines sectorielles à l'intégration population-développement (13)

Des logiques simplistes

Depuis plusieurs décennies, la plupart des acteurs du développement vivent sur un mythe d'autant plus tenace qu'il est marqué du sceau du bon sens le plus élémentaire. Pour ralentir la croissance urbaine (ce que les politiques en particulier tiennent pour une absolue nécessité), il est nécessaire et il suffit de maîtriser l'exode rural à travers le développement de l'agriculture. La logique semble imparable mais elle se heurte à un défaut d'analyse des situations réelles et bute sur un certain nombre de postulats qui la rendent inopérante.

On a vu que, loin de vider les campagnes, l'exode rural s'accompagnait du maintien à niveau, voire d'une croissance en valeur absolue de leur population. Comme dans le même temps les projets de développement rural procédaient d'un modèle productiviste, l'effet à moyen terme, sinon l'objectif affiché, ne pouvait être que l'expulsion d'une masse croissante de ruraux de leur exploitation. On oublie trop souvent, par ailleurs, comme nous le rappelions au début de cet article, que la croissance des villes s'alimente (et s'alimentera) de moins en moins à des sources extérieures.

L'exemple de la Côte-d'Ivoire est très significatif :

Il est vrai que, depuis 1950, la croissance d'Abidjan résulte pour l'essentiel (60 %) de migrations internes et étrangères mais des études fines ont montré que la dynamique urbaine réside aussi dans une rotation importante de la population. Cette composante migratoire de la croissance est proche de la moyenne africaine, laquelle masque cependant d'importantes disparités (à Dakar, une faible part de la croissance est due aux migrations). La chute de moitié du rythme de croissance d'Abidjan au cours des années 1980 (ce rythme est aujourd'hui inférieur à celui observé pour l'ensemble de la population ivoirienne) est corrélée avec les effets de la crise mais il appa-

(12) Des mesures institutionnelles prises dans les pays d'Europe concernant l'immigration étrangère conduisent à une réactualisation profonde des réseaux migratoires : par exemple, on peut penser que la politique de « regroupement familial » et de fermeture des frontières de la France conduira à un arrêt

des migrations familiales alternantes et à l'orientation des flux vers les métropoles africaines.

(13) A. Adepoju, « Migration et urbanisation en Afrique : Problèmes et politiques », in *L'État de la démographie africaine, op. cit.*

raît également, avec le recul, que la croissance débridée d'Abidjan pendant deux décennies s'explique en grande partie par la mise en œuvre des choix de développement ivoiriens. Ces choix sont connus : la marche forcée à la croissance s'inscrit dans une ouverture résolue au marché mondial et procède d'une promotion à tous les niveaux de l'agriculture d'exportation. Une telle promotion est évidemment assortie du choix de techniques le plus souvent intensives et, si l'on y ajoute, dans certaines régions, des phénomènes de saturation foncière, on ne s'étonnera pas que l'exode rural s'alimente surtout là où les options de développement obtiennent les meilleurs résultats : ce sont les départements potentiellement les plus riches en produits agricoles monétarisables qui connaissent l'émigration la plus importante vers la métropole.

Les tentatives de mise en œuvre de politiques de redistribution de la population ont achoppé sur des logiques tout aussi simplistes.

L'aménagement du territoire obéit toujours à des objectifs du type : augmenter à court terme la production globale, éviter des disparités de revenus trop accentuées entre régions ; il a revêtu diverses formes en Afrique (cf. *infra*) mais n'a produit que des résultats assez maigres. Une action intégrée de développement comme celle menée dans le sud-ouest ivoirien à partir de la fin des années 1960 a bien déplacé le dynamisme agricole et les populations vers cette région mais A. Dubresson se demande si « *les stratégies foncières, les saturations diverses dans le sud-est et le dynamisme baoulé n'ont pas autant de force explicative que l'action publique* » (14).

De même, partant de l'idée que les villes secondaires constituent un écran susceptible de capter le flux de l'exode rural, on a vu se développer des politiques d'investissements publics à la fois saupoudrés et hétérogènes et relevant de logiques institutionnelles externes plaquées sur l'agglomération (15).

Les approches sectorielles contre le développement

S'il est vrai que les politiques urbaines ont à voir avec les politiques de développement, non moins évidente est apparue, ces dernières années, la juxtaposition aléatoire d'interventions sectorielles non agrégées en politiques urbaines. Tout se passe comme si chaque ministère, chaque service suivait son projet propre par rapport au secteur urbain, au mieux indépendamment, au pire contre le projet du voisin (l'Urbanisme contre les Domaines, la Régie des eaux contre la Mairie, l'Urbanisme contre l'Habitat). L'origine extérieure des financements favorise il est vrai cette atomisation en fonc-

(14) A. Dubresson, « Derrière la contradiction, l'État. Discours et pratique de l'aménagement du territoire en Côte-d'Ivoire », *Politique africaine*, 21, 1986, pp. 77-89.

(15) B. Ganne *et al.* *Évolution des villes moyennes au Burkina Faso*. Rapport au MCD, Lyon, juillet 1988.

tionnant selon un schéma simple : argumentaire technico-économique → investissement → réalisations physiques (route, hôpital, ouvrage d'assainissement, etc.). Seule compte, dans cette démarche, la prise en considération de ce que les économistes appellent les externalités des opérations : on a pu parler d'urbanisme partiel et bancable produisant à grand frais des morceaux de ville dont le plus grand nombre se trouve exclu.

L'État apparaît non seulement étranger aux modifications du tissu social, mais aussi à l'économie urbaine réelle, ce qui le met en mauvaise posture pour développer autre chose que des initiatives isolées aux effets contradictoires : réduire la taille de l'espace habité par les familles au risque de conduire à une contraction du groupe familial, considéré par ailleurs comme dernier rempart contre la mauvaise conjoncture. Toute opération d'habitat mal ciblée déclenche un double processus difficile à contrôler :

— un étalement spatial démesuré des agglomérations (dont la superficie triple quand leur population double) excluant de fait toute initiative publique efficace en matière d'infrastructures, d'équipements et de services ;

— une déstabilisation des groupes déjà fragilisés par la crise et une ségrégation aggravée.

Les pouvoirs publics n'ont dès lors plus guère de prise sur la mobilité intra-urbaine, d'autant moins que la variable population stricto sensu se trouve évacuée dans le cadre d'interventions trop sectorielles.

Intégrer population urbanisation, et développement dans un contexte d'ajustement

Les principaux coûts sociaux urbains des programmes d'ajustement structurel sont aujourd'hui bien identifiés :

— affaissement des revenus du fait des mesures de dégagement de nombreux emplois publics et perturbation des circuits de redistribution de ces revenus,

— élévation des prix des produits et services de première nécessité du fait de l'arrêt des politiques de subvention,

— arrêt des investissements dans les domaines de la santé et de l'éducation coïncidant avec une dégradation alarmante de ces services qui entraînent pour beaucoup dans l'effet attractif exercé par les grandes villes.

Ces effets frappent certes durement les plus pauvres et l'on a pu noter, au Kenya, que la seule année de la période 1979-1983 où la croissance de l'indice des prix du « *Lower Income Group* » a dépassé les indices des groupes plus favorisés est significativement, l'année 1981 à la suite d'une inflexion libérale imposée par la Banque mondiale (16).

Mais les revenus intermédiaires ne sont pas moins affectés et les « déflatés » du secteur public ivoirien illustrent bien un processus de déclassement urbain. L'ajustement est donc porteur de tensions d'autant plus dangereuses qu'elles sont susceptibles de s'accompagner d'un renouvellement des alliances sociales au sein des villes mais aussi entre villes et campagnes. Toujours à propos du Kenya, J.L. Fontaine est conduit à une conclusion de grande portée qui devrait orienter les travaux des années à venir : « *Telles qu'elles se présentent aujourd'hui, les recommandations de la Banque mondiale consistent (...) à piloter la ville non pas en fonction des contradictions entre la ville et les campagnes, mais en fonction des contradictions internes au monde rural... (17) »*

*
* *

Il y a incontestablement tassement de la croissance, il est vrai exceptionnellement rapide, des capitales, mais certainement pas ralentissement du rythme général d'urbanisation. Pourtant, les formes et les effets de ce processus d'urbanisation sont en train de changer, tant à son point de départ dans les campagnes qu'en regard des conditions d'insertion en ville. La vieille fracture rural-urbain n'a jamais semblé moins pertinente qu'aujourd'hui. Les traitements économiques et financiers de la crise sont porteurs de phénomènes de redistribution démographique et sociale remettant en cause les équilibres politiques. Il est plus urgent que jamais de dépasser les interventions sectorielles dont les effets sur la mobilité et l'urbanisation sont souvent importants mais qui occultent, dans la plupart des cas, la variable population. Un champ de recherche est donc ouvert pour réussir vraiment l'intégration population-urbanisation-développement.

Émile Le Bris
ORSTOM
André Quesnel
ORSTOM

(16) J.L. Fontaine, « Campagnes, bidonvilles et Banques mondiale au Kenya », *Politique africaine*, 26, 1987, pp. 92-101.

(17) J.L. Fontaine, *op. cit.*