

L'État au risque de la ville

Pouvoir et société urbaine en Afrique de l'Est

RÉGRESSION et réduction d'activité ont été les caractéristiques les plus saillantes des économies africaines au cours de la dernière décennie. Si quelques États seulement ont laissé s'accumuler de lourdes dettes extérieures, la plupart affrontent une pléthore de difficultés liées les unes aux autres, telles que la dépendance persistante à l'égard d'un petit nombre de matières premières dont les cours continuent de s'affaiblir sur le marché mondial ; l'incapacité des producteurs agricoles à approvisionner les marchés locaux en denrées d'un prix abordable ; la détérioration de l'aptitude à gérer les secteurs privés et publics ; l'incapacité à développer des industries encore minuscules et, en général, la détérioration du niveau de vie de la majorité des populations rurales et urbaines.

Au fur et à mesure que ces problèmes s'intensifient, les interprétations savantes du « malaise » africain, comme les propositions de solution, tendent à se multiplier. A gauche, d'importants auteurs tels que Colin Leys, s'efforcent de dépasser les comparaisons faciles entre « capitalisme » et « socialisme » pour expliquer les contradictions internes des dynamiques africaines :

« Si l'avatar africain du capitalisme est un régime corrompu, arbitraire et despotique présidant à la régression économique, l'avatar africain du socialisme, c'est la domination d'un appareil d'État de plus en plus creux et parasitaire conduisant également à la régression » (1).

Leys soutient que l'avenir de l'Afrique est lié à l'aboutissement des conflits de classe ; mais, pour lui, ces conflits sont aujourd'hui

(1) Colin Leys, « African economic development in theory and practice », *Daedalus*, Spring 1982, p. 118.

inaccomplis par suite de la nature inégale et embryonnaire de la pénétration capitaliste sur le continent. Soutenir l'émancipation de l'Afrique en appuyant des projets démocratiques et les forces qui « représentent le mieux les masses » paraît, dès lors, la seule solution réaliste.

A la droite de l'éventail idéologique, certains attribuent l'essentiel des responsabilités dans les difficultés économiques que connaît l'Afrique à des erreurs de politique économique telles qu'une trop grande protection de l'industrie locale, l'hypertrophie et la mauvaise utilisation de la bureaucratie et le maintien déraisonnable de rémunérations trop faibles du capital et des productions agricoles. Ce point de vue est défendu avec conviction dans le « rapport Berg » de la Banque mondiale (2). Pour redresser ces mauvaises orientations, les partisans de cette thèse, comme Michael Roemer, proposent une stratégie du développement plus orientée vers l'exportation par les petits producteurs et plus sensible aux lois du marché, donc à l'opposé du soutien des prix par le gouvernement (3). Dans ses négociations avec les pays africains, le Fonds monétaire international a constamment insisté sur la nécessité de réduire les prestations sociales versées par l'État comme condition à la poursuite de son soutien.

On trouve, entre ces deux positions et participant un peu des deux points de vue, une argumentation originale et difficile à classer idéologiquement. Il s'agit de la thèse quelque peu provocante de Goran Hyden telle qu'elle est exposée dans deux de ses livres, *Beyond Ujamaa in Tanzania* et *No shortcuts to progress* (4). Dans le premier de ces ouvrages, Goran Hyden explique que l'Afrique est le seul continent où la paysannerie n'ait pas été « capturée » par les autres classes sociales ; il en résulte, d'une part, que l'État est faible et plaqué sur la réalité, qu'il évolue vers le parasitisme et l'inefficacité ; de l'autre, que le secteur public est imprégné par une « économie affective » à base paysanne. Ce raisonnement est développé dans le deuxième livre, et particulièrement appliqué à l'élaboration des politiques publiques et à l'administration. Une des propositions de Goran Hyden concerne tout particulièrement notre propos. L'un des points centraux de la théorie qu'il propose est que les structures étatiques sont faibles parce qu'elles ne correspon-

(2) Rapport préparé par un groupe de travail de la Banque mondiale sous la direction de l'économiste américain Elliot Berg, et officiellement intitulé : *Accelerated development in Sub-Saharan Africa : an agenda for action*, Washington, World Bank, 1981.

(3) Michael Roemer, « Economic development in Africa : performance since independence and a strategy for the future », *Daedalus*, Spring 1982, pp. 125-148.

(4) Goran Hyden, *Beyond Ujamaa in Tanzania : underdevelopment and an uncaptured peasantry*, Berkeley (Calif.), University of California Press, 1980 ; et *No shortcuts to progress : African development management in perspective*, Berkeley (Calif.), University of California Press, 1983.

dent pas au mode de production dominant — la petite agriculture paysanne — et ne peuvent donc efficacement le manipuler ou le taxer. Ceci entraîne un contournement généralisé des contrôles agricoles publics, le marché noir, la contrebande et la corruption de la bureaucratie. Les observations de Hyden sur les réponses des petits producteurs à ces politiques publiques trop lourdes et inadaptées sont généralement exactes, encore que, comme l'a montré Peter Geschiere, ces analyses, dans quelques cas particuliers, ne prennent pas suffisamment en compte certaines nuances (5).

Pour ce qui nous concerne, l'articulation logique du modèle de Hyden aux comportements qu'il observe semble incomplète. En effet, Hyden n'intègre aucune analyse de la dynamique urbaine contemporaine en Afrique ; pourtant, nombre des exemples qu'il utilise sont tirés du contexte urbain et non des campagnes. C'est notamment le cas de ses longs commentaires consacrés au rôle du gouvernement et des sociétés para-étatiques, à la décentralisation, à la corruption administrative et à la planification (6). La situation urbaine, qui fait l'objet de cet article, semble plutôt indiquer que l'échec des gouvernements africains à répondre efficacement aux besoins économiques et sociaux des populations, est davantage lié à la dégradation de la situation économique qu'à une résistance généralisée du « mode de production paysan ». Et quand des réalités économiques nouvelles se heurtent à des politiques classiques de planification urbaine, la nature des cités africaines s'en trouve transformée.

Comment bâtir la ville ? Les politiques urbaines en Afrique : le problème de leur mise en œuvre

Insister sur le développement spectaculaire et sans précédent de la population des villes depuis l'indépendance est devenu un lieu commun des études urbaines africaines ; de même, analyser les politiques gouvernementales conçues pour répondre à ce phénomène. Les études consacrées à l'emploi et au logement soulignent l'inadéquation des politiques publiques face à l'ampleur du problème ; il est en particulier démontré que les politiques en principe les plus appropriées ou les mieux intentionnées n'atteignent pas les groupes humains auxquels elles sont destinées. Ainsi, la croissance du « secteur informel » témoigne de l'échec des politiques publiques industrielles dans le développement d'un emploi urbain adéquat ; l'extension du « squatting » est également symptomatique de

(5) Peter Geschiere, « La paysannerie africaine est-elle captive ? », *Politique africaine* 14, juin 1984, pp. 13-33.

(6) Ces questions sont abondamment évoquées dans *No shortcuts to progress*.

l'échec des actions officielles ou semi-officielles en faveur du logement. Le problème de la mise en œuvre effective de ces politiques revêt deux aspects : 1) leur contenu inadapté aux objectifs proclamés (par exemple la promotion des industries de substitution aux importations mobilisant de gros capitaux, destinés à créer des emplois pour les immigrants urbains ; ou encore la construction de logements de grand standing pour abriter des populations à faibles revenus) ; 2) l'incapacité à mener à bien administrativement les orientations une fois qu'elles ont été élaborées.

Ce problème n'est pas particulier à l'Afrique. La littérature consacrée à la mise en œuvre des politiques publiques aux États-Unis s'enrichit sans cesse ; elle met l'accent sur la complexité des processus de cette mise en œuvre et sur les conditions nécessaires aux actions efficaces (7). A tout le moins, ces analyses ne présumant plus de l'application automatique des politiques du simple fait qu'une décision a été prise. Ce souci américain a provoqué un regain d'intérêt pour les problèmes analogues dans d'autres régions, y compris dans le Tiers monde. Des chercheurs ont découvert qu'en Europe et en Amérique du Nord, l'action politique des groupes et des individus se concentre au niveau des intrants du processus de décision politique, alors qu'en Afrique, et dans d'autres régions du Tiers monde, elle se mobilise au stade des extrants, soit au stade du processus de mise en œuvre des politiques publiques (8). Celui-ci revêt en effet une double importance en tant qu'activité politique : parce qu'il est l'expression d'une orientation adoptée au nom d'un appareil d'État puissant, parce qu'il devient l'enjeu privilégié des luttes d'influence.

Pratiquement toutes les politiques urbaines africaines explicites et assorties d'objectifs précis ou quantifiés ont connu de graves difficultés d'application. Les différences sont sensibles d'un pays à l'autre, comme entre les diverses politiques entreprises ; l'exemple du récent Plan de développement du Kenya (1984-1988) est toutefois caractéristique de nombreux pays ayant préservé un niveau de croissance modeste pendant la dernière décennie.

« L'urbanisation rapide a provoqué depuis l'indépendance une prolifération d'installations urbaines non programmées et

(7) Parmi les études les plus répandues, citons Jeffrey Pressman, Aaron Wildavsky, *Implementation*, Berkeley (Calif.), University of California Press, 1973 ; Erwin Hargrove, *The missing link : the study of the implementation of social policy*, Washington, The Urban Institute, 1975 ; et Daniel Mazmanian, Paul Sabatier, eds, *Effective policy implementation*, Toronto, Lexington Books, 1981.

(8) Telle est l'explication de Merilee S. Grindle dans « Policy content and context in implementation », pp. 15-19 in : Merilee S. Grindle ed., *Politics and policy implementation in the Third World*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 1980.

dépourvues de services essentiels, comme l'eau potable ou les sanitaires. Pendant le premier plan (1966-1970), le secteur public a livré un total de 9 500 logements et implantations de services. La plupart relevaient de catégories moyennement ou très onéreuses. Les plans suivants ont moins insisté sur la construction de maisons conventionnelles et davantage sur la réalisation de programmes d'équipement et sur la rénovation de quartiers urbains sous-équipés. La plus grande partie des fonds destinés à l'habitat a été consacrée à donner et à améliorer des logements pour les pauvres des villes. *Cependant, au cours de chacun de ces trois plans, les réalisations sont restées largement en deçà des objectifs qui avaient été fixés. En conséquence, le déficit accumulé en unités de logement pour les plus défavorisés était, en 1983, considérable* » (9).

Les politiques de logement sont généralement considérées comme un bon test de la capacité à mettre en œuvre une politique publique, puisque les demandes émanant des différents groupes de revenus et les résultats concrets peuvent être aisément comparés aux « objectifs » estimés en nombre d'unités et en coûts. Le Kenya, un des rares pays africains à publier des statistiques économiques annuelles fiables, a peut-être été plus efficace que de nombreux autres pays pour lesquels on ne dispose pas de chiffres. Mais après avoir passé en revue les résultats de dix-sept pays du Tiers monde (dont six pays africains) dans le domaine du logement et de la prestation des services essentiels, Jorge Hardoy et David Satterthwaite concluent :

« L'action des gouvernements est loin d'approcher le niveau des besoins ; et les objectifs gouvernementaux ne doivent pas être confondus avec les réalisations concrètes. Dans presque tous les cas où les statistiques font apparaître des progrès dans la réalisation des objectifs officiels, le nombre d'unités effectivement construites ou en construction reste néanmoins très éloigné de ces objectifs » (10).

Les mêmes auteurs soulignent également qu'en dépit de toutes les déclarations d'intentions, l'action du gouvernement dans le domaine des réformes foncières, de l'amélioration des zones « squatterisées » et de la planification pour réduire l'exode rural « est presque toujours inadaptée et souvent mal orientée » (11).

(9) Republic of Kenya, *Development Plan for the period 1984 to 1988*, Nairobi, Government Printer, 1983, pp. 33-34. (Souligné par l'auteur.)

land and settlement policies in seventeen Third world nations, New York, Wiley, 1981, p. 248.

(11) *Ibid.*, p. 267.

(10) Jorge E. Hardoy, David Satterthwaite, *Shelter : need and response. Housing,*

Les exemples d'échecs significatifs dans la réalisation de nombreuses politiques urbaines sont faciles à fournir. Dans le domaine de l'aménagement du territoire, une des décisions les plus spectaculaires prises par la Tanzanie fut de transférer sa capitale de la cité côtière de Dar es Salaam vers la ville de Dodoma, à 500 km à l'ouest à l'intérieur des terres. Cette décision, adoptée par le parti au pouvoir, devrait renforcer un vaste mouvement de décentralisation administrative déjà amorcé. Le gouvernement accorda en 1973 trois milliards sept cents millions de shillings sur dix ans pour financer ce déplacement. A la fin de cette période un milliard seulement aurait été dépensé, ce qui, compte tenu de l'inflation, ne représente finalement que 10 % des estimations de départ (12).

Quelques réalisations (coûteuses) ont déjà vu le jour à Dodoma, mais de nombreux fonctionnaires et certains ministères renâclent encore au transfert ; par ailleurs, le gouvernement a les plus grandes difficultés à contrôler le « squatting » sur les espaces non aménagés. Au moment de la mise en place de la « Capital Development Authority », en 1973, toutes les occupations de terrain avaient été légalisées ; en 1981, une nouvelle zone de squatters (Tambukarelli) avait dû être démantelée et quatre autres s'étaient développées dans l'intervalle. En 1979, les habitants d'une de ces zones (située dans un environnement forestier), soutenus par la section locale du parti, jetaient des pierres à une délégation du CDA venue négocier leur déplacement. Leur volonté de rester sur place fut par la suite soutenue par le ministre du Développement de la capitale contre sa propre administration (13).

Pendant ce temps, la population de Dar es Salaam a continué de croître bien au-delà de la capacité des autorités locales et gouvernementales à fournir l'infrastructure et les services nécessaires. Le recensement de 1967 faisait apparaître une population de 272 800 habitants ; le recensement de 1978 en décomptait 757 000, révélant un taux de croissance annuel de 9,7 % (14). Pendant la même période, la population vivant dans des zones non programmées et très insuffisamment équipées doublait, passant approximativement de 30 % de la population globale en 1967, à 60 % en 1978.

On pourrait s'attendre à de meilleurs résultats dans la réalisation des vastes projets de développement urbain soutenus par les

(12) Un rapport officiel sur les dix premières années du développement de Dodoma reconnaît qu'une « faible partie » du premier programme a été finalement réalisée. Capital Development Authority, *Ten years of CDA*, Dodoma, 1983, p. 15.

(13) Témoignage personnel recueilli par l'auteur.

(14) International Labour Office, *Basic needs in danger : a basic needs oriented development strategy for Tanzania*, Addis Abeba, Jobs and Skills Programme for Africa, 1982, p. 69.

organismes de financement internationaux comme la Banque mondiale et, dans une moindre mesure, l'USAID. Les fonds proviennent pour l'essentiel de l'étranger, les recherches et les expertises techniques ne manquent presque jamais et les organismes prêteurs contrôlent eux-mêmes la réalisation des projets dans le cadre de stricts accords contractuels ; dans ces conditions, les programmes devraient se dérouler sans accroc majeurs et atteindre la plupart de leurs objectifs. De 1972 à 1981, la Banque mondiale a ainsi financé 62 programmes urbains dans les pays en voie de développement pour un total de 4,58 milliards de dollars. Quinze de ces programmes étaient situés en Afrique et représentaient un montant global de 449,3 millions de dollars (15). Généralement, les projets ont deux composantes : un aspect « parcelles assainies » destiné à fournir aux occupants des parcelles des prestations leur permettant de construire eux-mêmes leur logement, et un aspect visant à la rénovation de zones déjà habitées mais non planifiées par l'adduction d'infrastructures et de services collectifs. Un des buts les plus importants de ce genre de projets est de toucher des populations urbaines financièrement moins favorisées que celles qui peuvent être concernées par les programmes publics de logements conventionnels (16).

Un petit nombre de ces projets sont déjà venus à leur terme ; il est donc prématuré de tenter une évaluation globale de leur réussite. De plus, la qualité de réalisation peut varier d'une action à l'autre. D'un côté, ces projets ont indiscutablement permis de mieux sensibiliser les responsables de la planification urbaine en Afrique aux besoins des groupes de revenus les plus bas ; ils ont, dans de nombreux cas, favorisé une approche officielle plus souple et plus tolérante quant aux normes de la santé et de l'habitat ; ils ont véritablement amélioré les conditions et même le niveau de vie de centaines de milliers de familles urbaines africaines. Mais, d'un autre côté, il est clair que ces projets n'ont pas atteint les groupes les plus démunis comme on l'espérait (particulièrement dans le domaine des parcelles assainies) ; qu'ils sont bureaucratiques et lourds ; qu'ils tendent à exclure de leur emprise les plus pauvres et

(15) Michael Cohen, *Learning by doing : World Bank lending for urban development, 1972-82*, Washington, The World Bank, 1983, pp. 12-13.

(16) Pour une explication complète du contenu de cette politique, voir le document de la Banque mondiale, *Housing*, Washington, The World Bank, 1975. Il existe de nombreuses évaluations et discussions de cette politique par des membres de la Banque mondiale elle-même. Voir, par exemple, Michael Bamberger, Bishwapura Sanyal, Nelson Valverde, *Evaluation of sites*

and services projects : the experience of Lusaka, Zambia, Washington, World Bank Staff, 1982 (Working Paper n° 548) ; Douglas H. Keare, Scott Parris, *Evaluation of shelter programs for the urban poor : principal findings*, Washington, World Bank Staff, 1982 (Working Paper n° 547) ; Johannes Linn, *Cities in the developing world : policies for their equitable and efficient growth*, New York, Oxford, University Press for the World Bank, 1983 ; et Michael Cohen, *op. cit.*

les moins instruits (17) ; et que leur taille même les relègue loin des lieux de travail de leurs occupants à bas revenus (18). De plus, certains des premiers projets ont souffert d'importants retards et d'irrégularités. La mise en œuvre du projet sénégalais de parcelles assainies (le premier pour l'Afrique) a été suspendue pendant une période qui a semblé interminable, et le retard *moyen* de réalisation de trois autres projets, pourtant plus heureux, s'est élevé à 95 % du temps prévu pour l'achèvement de ces programmes (19).

Même le projet de Nairobi, où la construction « en castor » accomplie par les occupants-propriétaires s'est développée rapidement, avait pris un retard de près de 50 % par rapport au calendrier lorsqu'il fut considéré comme officiellement réalisé en 1983. De plus, l'exemple de Nairobi, comme d'autres en Afrique, montre que l'entretien ultérieur des infrastructures dans la zone du programme n'est pas meilleur que dans le reste de l'environnement urbain. La détérioration évidente des équipements urbains à travers tout le continent remet donc en cause un élément majeur du modèle de « développement progressif ».

L'État et les villes : des villes dans quel État ?

Ces déboires dans la mise en œuvre des politiques urbaines en Afrique nous amènent à évoquer les relations entre l'État et la société civile. Trois caractéristiques des économies urbaines africaines nous semblent participer à l'explication des difficultés évidentes des planifications urbaines et de leur mise en œuvre. D'abord le dynamisme de ces économies urbaines. Par rapport aux villes occidentales, les mouvements de population vers et en provenance des villes sont très rapides, comme le montrent les rythmes élevés de croissance et les interactions constantes entre cités et campagnes. Ces populations ont eu à s'adapter rapidement à de graves difficultés économiques et, parfois, à d'importants bouleversements politiques. Ceci a provoqué un développement quasi qualitatif des

(17) Pour des exemples de la façon dont des procédures bureaucratiques pénalisent les populations à bas revenus dans le cadre d'un programme de la Banque mondiale, cf. Richard Stren, « Underdevelopment, urban squatting and the State bureaucracy : a case study in Tanzania », *Canadian Journal of African studies* 16 (1), 1982, pp. 67-91.

(18) Dans une évaluation approfondie des expériences de « parcelles assainies », Lisa Peattie remarque : « Pour ceux qui ne disposent pas d'un emploi régulier (c'est-à-dire les plus pauvres)... une condition essentielle de survie est de pouvoir accéder

facilement et en permanence aux foyers centraux de l'activité économique... ; lesquels sont généralement situés dans le centre des villes. Dès lors, dans la mesure où l'ampleur des programmes d'assainissement les amène à s'installer dans des zones périphériques, la vie devient plus coûteuse et difficile pour les participants les plus pauvres à de tels programmes ». « Some second thoughts on sites-and-services », *Habitat international* 6 (1-2), p. 135.

(19) Douglas Keare et Scott Parris, *op. cit.*, p. 94.

activités d'entreprise dans presque tous les secteurs de la population.

La seconde caractéristique est la structure professionnelle hétérogène des villes. Dans une cité africaine typique, une minorité de la population active est répartie entre les emplois publics des grandes administrations et les emplois privés dans le cadre de firmes de grande et moyenne envergure (souvent étrangères). Le reste de la population travaille dans une myriade d'activités atomisées, largement non contrôlées, dont le nombre et la variété augmentent chaque jour.

La troisième caractéristique est la prédominance croissante du ménage comme cadre de référence des décisions économiques. Afin de maximiser leurs revenus et d'améliorer leur sécurité dans des temps difficiles, les ménages africains urbains s'engagent dans des stratégies complexes qui associent simultanément, par exemple, les transferts de revenus entre la ville et la campagne, le maintien d'une base économique rurale, l'investissement dans le petit commerce et même la petite production, l'investissement dans l'éducation des enfants, le maintien assidu des réseaux de sociabilité et l'aide régulière à des membres de la famille élargie (20). Ces stratégies font que de nombreux ménages sont concurremment impliqués dans le secteur formel et dans le secteur informel. C'est certainement l'interaction dynamique entre ces deux secteurs qui constitue le phénomène le plus intéressant, et non leur distinction.

L'aggravation de la situation économique en Afrique a aggravé ces tendances de l'économie urbaine. Peu de pays connaissent une « seconde économie » aussi florissante que celle du Zaïre qui, dès 1971, était estimée correspondre à 60 % des revenus ordinaires de l'État, ou que celle de l'Ouganda estimée représenter en 1981 les deux tiers du PNB (21), mais presque tous les pays en contiennent des éléments caractéristiques. Cette importance croissante de la « seconde économie » et son articulation à l'économie officielle constituent une contrainte majeure qui pèse sur l'efficacité des politiques urbaines entreprises par l'État. La discussion de la nature et des fonctions de l'État postcolonial africain va au-delà du propos de cet article ; mais certaines caractéristiques essentielles des États africains contemporains coïncident mal avec les systèmes économiques et sociaux urbains qu'ils s'efforcent de contrôler et de développer. Ces caractéristiques peuvent être rapidement évoquées

(20) Daniel Kaufman s'essaie à présenter un « modèle » de ces stratégies sur la base de données kenyanes, dans sa thèse, non publiée, *Social interactions as a strategy of survival among the urban poor: a theory and some evidence*, Université Harvard, Département d'économie, 1982.

(21) L'estimation de la taille de cette « seconde économie » est menée par Janet Mac Gaffrey : « How to survive and become rich amidst devastation : the second economy in Zaïre », *African Affairs*, juil. 1983, pp. 351-352.

autour des trois critères suivants : taille, classes sociales et technologie.

La taille : L'emploi dans le secteur privé est resté relativement stagnant depuis l'indépendance dans de nombreux pays, mais les services gouvernementaux se sont multipliés et le nombre de leurs salaires a augmenté de manière spectaculaire. Par exemple, en Tanzanie, « ... pendant que le PNB augmentait à un rythme annuel de 3,88 % entre 1966 et 1976... et que pour la même période, les emplois salariés augmentaient à un rythme de 2,84 %... la fonction publique se développait à un rythme de 13,3 %, soit trois à quatre fois plus vite que le PNB et les emplois salariés globaux » (22).

Le nombre total des fonctionnaires qui s'établissait à 191 046 en 1976 (secteur para-étatique non compris) passait à 295 352 en 1980. Pour Rwekaza Mukandala, « ces données, pourtant limitées, donnent l'image d'une administration tanzanienne dont le personnel augmente dans des proportions astronomiques » (23).

Pendant que les services du gouvernement central explosaient de cette façon, le secteur para-étatique connaissait également une forte croissance. Les chiffres de l'emploi ne sont pas précisément connus dans ce secteur, mais, en 1981, la Tanzanie ne comptait pas moins de 400 entreprises publiques, un des chiffres les plus élevés des pays en voie de développement (24).

Contrairement à celle de la Tanzanie, l'idéologie officielle du Kenya ne se réclame pas du socialisme, mais le secteur public n'y en a pas moins connu une très forte croissance. Les emplois officiellement recensés sont passés de 719 800 à 1 038 000 de 1972 à 1982. Durant la même période, la part des emplois publics dans ce total est passée de 39,9 % à 47,9 % (25). Le pourcentage des dépenses publiques par rapport au PNB est passé en Tanzanie de 19,7 % en 1972 à 33,3 % en 1981 ; pendant la même période, ce même pourcentage est passé de 21 % à 28,4 % au Kenya. Dans les autres pays d'Afrique pour lesquels des statistiques comparables sont disponibles, le pourcentage moyen est passé de 35,4 % à 39,8 % en Zambie ; au Sénégal de 17,4 % à 29,3 % (26). Si l'on excepte le Ghana et l'Ouganda, où les appareils politico-administratifs traversaient une période de désintégration, les gouvernements africains ont absorbé une plus grande part de la richesse nationale et employé davantage de personnel au sein des

(22) Rwekaza Mukandala, « Trends in civil service size and income in Tanzania, 1967-1982 », *Canadian Journal of African Studies* 17 (2), 1983, p. 254.

(23) *Ibid.*, p. 261.

(24) World Bank, *World development report 1983*, New York, Oxford University Press, 1983, p. 76.

(25) Republic of Kenya, *Statistical abstract 1982*, Nairobi, Government Printer, 1982, p. 237 et Republic of Kenya, *Economic survey 1983*, Nairobi, Government Printer, 1983, pp. 48-49.

(26) World Bank, *World development report 1984*, New York, Oxford University Press, 1984, p. 268.

bureaucraties centrales, à la fois dans le temps et par comparaison avec les autres pays du Tiers monde de même niveau de développement.

Les besoins financiers ont augmenté parallèlement à l'extension des structures bureaucratiques. La plupart du temps, les économies locales ont été incapables de soutenir ce genre de croissance. Il a fallu recourir à des emprunts massifs auprès d'organismes privés et publics. Entre 1970 et 1982, la majeure partie des pays africains ont fait de plus en plus appel à l'aide extérieure. Le Kenya a augmenté ses emprunts publics de 41 millions de dollars à 524 millions ; le Sénégal, de 8 à 441 millions ; le Nigeria, de 79 millions à 2,753 milliards et la Côte-d'Ivoire, de 71 millions à 1,253 milliard. Quelques pays seulement comme la Tanzanie, le Ghana ou la Gambie ont maintenu le même niveau d'endettement ou l'ont légèrement diminué (27) ; toujours pour la même période, les pays membres de l'OCDE ont augmenté leur aide officielle au développement du Tiers monde (pas seulement de l'Afrique) de 6,968 milliards à 27,845 milliards de dollars (28). L'aide multilatérale s'étant accrue dans des proportions analogues, il en a résulté un gigantesque flux financier destiné à des projets de plus en plus vastes. La pression s'est exercée, d'un côté, sur les organismes occidentaux de l'aide multilatérale et bilatérale pour consacrer rapidement des sommes importantes à de vastes projets ponctuels, et, de l'autre côté, pour que ces projets soient acceptés en raison des entrées de devises qu'ils représentaient.

Classes sociales et technologie : Ces deux facteurs sont en fait étroitement liés en matière de politiques urbaines, bien que l'on puisse les isoler sur le plan théorique. Les études consacrées à la formation des classes en Afrique insistent souvent sur les dynamiques d'une accumulation réalisée pour l'essentiel en ville, tout en se référant à un cadre d'analyse qui est celui de la formation sociale dans son ensemble, ou du pays. Ainsi de nombreux chercheurs soulignent les liens existant entre le capital étranger et la « bourgeoisie nationale » ou « la petite bourgeoisie », afin de mieux faire comprendre les contradictions existant au sein d'un État donné (29). Ces liens sont très apparents dans les zones urbaines où les différences « physiques » entre les quartiers (en ce qui concerne le niveau des équipements et la qualité du logement) illustrent le décalage énorme de richesse et de pouvoir entre la bourgeoisie et le lumpenprolétariat. Certes, de nombreux facteurs tempèrent la prise de conscience des classes purement urbaines en tant que classes « pour soi » et « classes en soi », mais la transition vers

(27) *Ibid.*

(28) *Ibid.*, p. 252.

(29) Cf. par exemple, Issa Shivji, *Class*

struggle in Tanzania, Dar es Salaam, Tanzania Publishing House, 1975.

une société de classes dans les grands centres urbains d'Afrique est inexorable.

La classe est liée au pouvoir ; et le pouvoir urbain implique le contrôle de l'environnement. Ce contrôle, en Afrique, passe par le choix et l'utilisation de certaines technologies. Ainsi, la technologie est une variable essentielle de la décision de faire passer une route à quatre voies au milieu d'une zone à forte densité de population. La technologie favorise en l'occurrence les ingénieurs (étrangers le plus souvent), les experts et les propriétaires de voitures luxueuses, au détriment des groupes sociaux à bas revenus qui seront éventuellement expulsés et relogés dans des zones périphériques. La technologie et la structure de classe font partie intégrante du processus décisionnel qui pousse à la construction de bâtiments à usage professionnel et d'hôtels touristiques. La même combinaison de facteurs favorise aussi les lotissements sur fonds publics destinés à des logements de grand standing et maintient la rigidité des réglementations en matière architecturale et sanitaire. La technologie marginalise ainsi ceux qui n'ont ni les moyens financiers ni l'éducation nécessaire pour l'utiliser.

Le critère dimensionnel coïncide avec les critères de classe et de niveau technologique. Ceux qui exercent un pouvoir sur de vastes projets ou sur des organisations importantes, ont tendance à utiliser la technologie d'une façon qui traduit leurs intérêts de classe. Le concept d'« autonomie relative de l'État » peut s'appliquer à l'Afrique et il y a de nombreux décalages entre la position de classe et l'action de classe. Néanmoins, de nombreuses politiques publiques en matière d'urbanisation coïncident largement avec les objectifs du grand capital financier. Notamment par la rémunération des flux de capitaux grâce au maintien de faibles coûts de main-d'œuvre, d'une part, et le contrôle de la force de travail et le maintien de sa productivité, d'autre part. Mais, selon Frederick Cooper, ces objectifs n'ont jamais été parfaitement atteints, même à l'époque coloniale, quand « l'offensive non totalement couronnée de succès lancée par le capital en Afrique créa une guérilla de chômeurs partiels au lieu de l'organisation côte à côte de troupes disciplinées et d'une armée de réserve des sans emplois, situation caractéristique du capitalisme industriel. Ces guérilleros, le plus souvent, travaillaient mal et instauraient le désordre dans la cité, pendant que les troupes — portant la tenue du paysan sous leur uniforme — échouaient à produire les aliments nécessaires pour nourrir les villes » (30).

Vingt ans après l'indépendance, la pénétration capitaliste — tout au moins dans les villes — semble de plus en plus contradic-

(30) Frederick Cooper, « Introduction », *city*, Beverly Hills (Calif.), Sage, 1983, in Frederick Cooper ed., *Struggle for the* p. 18.

toire et non concluante. Ceci est illustré par la dislocation croissante des liens entre l'État et l'économie urbaine. Les manifestations de ce phénomène sont nombreuses et variées. La proportion des populations urbaines qui vivent dans les zones non réglementées et sans équipements a inexorablement augmenté. Elle dépasse maintenant 50 % dans la plupart des villes d'Afrique orientale. Le colportage illégal se répand dans les rues, et les *hôtélis* (petits restaurants populaires pour les travailleurs) se multiplient partout. Les terrains urbains périphériques encore inutilisés sont récupérés — par les femmes surtout — et cultivés pour la subsistance bien qu'ils soient toujours réservés pour d'autres activités. Dans les pays où les devises étrangères ne sont pas librement convertibles, le trafic des monnaies étrangères est fréquent en dépit des risques de poursuites. A Nairobi, une étude sur les minibus « informels » (*matatus*) a montré que si, en 1973, le réseau officiel des autobus contrôlait 84 % du marché du transport de passagers (estimation en termes de voyages/passagers quotidiens), contre seulement 16 % aux *matatus*, en 1980, il n'en représentait plus que 58 % et les *matatus*, 42 % (31). Au début des années 80, un millier de *matatus* en service à plein temps employaient directement et indirectement 4 000 personnes ; ils comptaient pour 12 % dans les bénéfices réalisés globalement par le secteur informel de Nairobi. 76 % des propriétaires ne possédaient qu'un véhicule et la plupart des employés n'avaient reçu qu'une éducation formelle rudimentaire (un autre calcul estimait que les propriétaires-chauffeurs de *matatus* consacraient 6 % de leurs revenus bruts à soudoyer les agents de la circulation). Les profits sont en général très élevés. En fonction de la taille et de l'âge du véhicule, un propriétaire peut escompter un bénéfice annuel variant de 41 à 117 % (32). L'échec des plans officiels à contrôler l'augmentation de la population à faibles revenus, et la dispersion géographique de celle-ci ont stimulé la multiplication des activités rémunératrices visant à satisfaire de nouveaux besoins.

Dynamisme urbain et « économie affective »

Les exemples de croissance du secteur informel dans les villes d'Afrique de l'Est peuvent illustrer ce que Hyden appelle « économie affective », mais, contrairement à lui, nous ne croyons pas que les raisons de l'expansion de cette « seconde économie » rési-

(31) Sunita Kapila, Mutsempi Mandu, Davinder Lamba, *The matatu mode of public transport in metropolitan Nairobi*, Nairobi, Mazingira Institute, 1982, p. 318.

(32) *Ibid.*, p. 330-331.

dent dans le conflit entre l'État et un mode de production paysan. Il nous paraît suffisant — et plus convaincant — d'examiner précisément la nature de l'économie urbaine. Le parti pris de l'État africain moderne en faveur des grands projets, de la technologie et de la bourgeoisie sont, en principe, presque totalement contradictoires avec la logique et les procès à l'œuvre dans l'économie urbaine des années 1980. Cette économie, comme nous avons essayé de le montrer, repose sur l'esprit d'entreprise, les interactions villes-campagnes, l'hétérogénéité des activités et la prédominance d'un cadre de référence familial. Une telle économie traduit l'affirmation d'une rationalité micro-économique face aux règles bureaucratiques. Elle est l'équivalent fonctionnel de ce que Albert Hirschman appelle l'« *exit option* » (option de sortie) (33) et acquiert une signification politique implicite. La politique est en cause car les décisions de l'État, si elles veulent réussir, doivent tenir compte de cette réalité nouvelle.

En ce milieu des années 1980, les politiques urbaines semblent changer. Les décideurs sont plus tolérants à l'égard des migrants et des groupes défavorisés ; ils sont moins polarisés par les projets spectaculaires de haute technologie et davantage concernés par les implications économiques de la manipulation de l'espace ; ils sont moins sûrs de l'avenir. Les cités africaines se défont ainsi de l'héritage colonial et prennent progressivement en compte les caractéristiques singulières de ce vaste et complexe continent.

(traduit de l'anglais par Jean-Louis Balans)

(33) Albert O. Hirschman, *Exit, voice organizations and states*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1970.