



# QU'EST-CE QUE LA TRANSITION URBAINE ? CROISSANCE URBAINE, CROISSANCE DES VILLES, CROISSANCE DES BESOINS À TRAVERS L'EXEMPLE AFRICAIN

JEAN-FABIEN STECK \*

**S**elon l'ONU (2004) la population urbaine devrait représenter 50 % de la population mondiale vers 2008 : symbole statistique, ce chiffre est révélateur d'une évolution de fond dans la répartition spatiale des populations à travers le monde. Créditées d'un taux de croissance démographique annuel global de 2,1 %, les villes du monde contemporain connaissent toutefois des trajectoires bien différentes : au sein des pays développés, ce taux de croissance va de 0,1 % (Europe, Japon) à 1,4 % (États-Unis, Canada, Océanie) ; dans les pays en développement ce taux varie de 1,9 % en Amérique Latine, à 2,7 % en Asie et 3,6 % en Afrique. Ces différences de croissances, comparées aux taux d'urbanisation actuels, 75 % dans les pays développés contre 27 % dans les PMA (Pays les moins avancés, très majoritairement africains), 77 % en Amérique Latine, 38 % en Afrique et 37 % en Asie<sup>1</sup>, soulignent, du fait même de la diversité des situations observées et observables, combien la question de la transition urbaine est aujourd'hui plus que jamais d'actualité.

Transposition à la ville et à l'analyse de l'évolution de son peuplement de la fameuse transition démographique, cette notion permet de rendre compte du passage d'un équilibre (forte population rurale et

\* Maître de conférences en géographie à l'Université de Paris X-Nanterre, membre du laboratoire de géographie comparée des Suds et des Nords « Gecko ».



faible population urbaine) à un autre inversé. Comme pour la transition démographique, deux stades intermédiaires peuvent être identifiés : le premier correspondant à une forte croissance de la ville par accroissement du solde migratoire au détriment des campagnes ; tandis que le deuxième correspond à un tassement de cette prédominance du solde migratoire au bénéfice d'un accroissement important du solde naturel intra-urbain. Il est bien évident que cette « transition urbaine » ne permet qu'une compréhension d'ensemble, essentiellement fondée sur la connaissance d'un processus historique, mais elle constitue une entrée très utile pour appréhender les principaux changements qui affectent les populations et leurs répartitions, à condition bien évidemment qu'on prenne le temps d'aller ensuite au-delà.

Il ne suffit pas, en effet, de se contenter de décrire un processus global d'urbanisation, mais aussi d'étudier aussi précisément que possible quelles sont les villes qui voient leur population augmenter, en accordant autant d'importance aux grandes villes qu'aux villes moyennes et petites, ainsi, pourquoi pas, qu'aux phénomènes de diffusion de l'urbain pouvant être conçus comme des processus au moins autant, sinon plus, sociaux que spatiaux. Ces évolutions invitent à reconsidérer la place des villes qui ne peuvent plus apparaître, notamment vis-à-vis des mondes ruraux, exclusivement comme les prédatrices économiques, sociales et territoriales que l'on décrivait dans les années 1960-1970. Outre, cette approche qui renvoie à une analyse systémique conçue à une échelle assez ample, nécessaire au regard de l'ampleur des débats que la croissance urbaine dans les pays en développement a suscité, il est indispensable de s'intéresser aussi aux importantes et concomitantes mutations intra-urbaines.

Les villes en développement, en voyant leur population augmenter à des rythmes jamais atteints jusqu'alors, ont aussi changé d'échelle et leurs superficies se sont accrues à un rythme soutenu. Plus peuplées, plus vastes, mais aussi plus diversifiées, parfois plus difficiles à définir sur le plan fonctionnel, les villes en croissance de la transition urbaine sont aussi des villes difficiles à gérer, à planifier et, évidemment, à diriger : ce fut le cas jadis dans les pays développés ayant désormais achevé leur transition, cela l'est plus encore aujourd'hui dans les pays en développement. La question du financement de la ville devient alors déterminante et conditionne son fonctionnement et sa stabilité dans un contexte de crises nombreuses et variées marqué par une pauvreté importante et, dans le cas africain, par toutes les caractéristiques du mal-développement. Au-delà des contributions des bailleurs de fonds, des programmes de privatisation des services urbains associés à une réflexion sur le maintien d'un service minimal au bénéfice des populations les plus pauvres, il faut aussi réfléchir de plus en plus aux



moyens dont disposent en propre des municipalités qui décentralisées et démocratisées doivent trouver des solutions fiscales locales à leurs besoins, en mettant à contribution les activités de l'informel. Celles-ci, au-delà de leur simple, mais essentielle, importance fiscale, apparaissent aussi comme autant de réponses à la gestion quotidienne « par le bas » de la croissance de la ville, quelles que soient sa taille et son importance.

Ainsi la transition urbaine est bien plus qu'un passage statistique : c'est aussi un passage dans le fonctionnement et l'organisation des territoires ; dans leur gestion et dans celle des citoyens qui les habitent ; c'est enfin un passage politique. Ce sont ces multiples passages qui vont être au cœur de cet article, qui reposera en grande partie sur le cas africain, continent le plus marqué par la question de la transition urbaine ; continent où elle est à l'origine de nombreux débats autour de l'identification des territoires les plus à même d'assurer la promotion du développement ; continent où elle suscite le plus d'inquiétudes.

### *LES CARACTÈRES DE LA TRANSITION URBAINE*

La transition urbaine est un passage par étapes. Dans la plupart des pays du monde, à quelques exceptions près, les deux premières appartiennent désormais au passé : les pays développés, auxquels on peut associer presque tous les pays d'Amérique Latine, sont caractérisés par l'équilibre final ; les pays asiatiques et africains sont dans leur très grande majorité entrés dans la troisième étape, où le croît naturel de la ville joue désormais un rôle bien plus important que le solde migratoire. Beauchemin (2002) a même montré, à propos d'Abidjan, que le solde migratoire de la métropole ivoirienne avait été négatif alors que celle-ci, entre 1988 et 1998, a continué à croître à un rythme moyen soutenu de 4,8 % par an (passant de 1,9 million à 2,9 millions d'habitants). Seuls quelques pays, appartenant tous au groupe des PMA, sont encore marqués par une très faible urbanisation, mais pour ceux-ci rien ne permet de prédire qu'ils suivront le modèle énoncé : croissance des villes par croît naturel et par migration pouvant en effet se faire simultanément, selon un modèle d'accélération et de fusion des phases centrales du modèle. Au Rwanda (population urbaine : 6 % ; croissance urbaine : 6 %), par exemple, la croissance d'une ville comme Kigali repose en grande partie sur son croît naturel alors que la croissance du taux d'urbanisation du pays, en particulier dans les petites villes, doit beaucoup aux mouvements migratoires favorisés, entre autres, par les autorités dans le cadre d'une politique de villagisation.

S'intéresser aux caractères de la transition urbaine, c'est s'intéresser à deux entrées qui me semblent importantes : l'entrée démographique



bien sûr, mais aussi l'entrée par les lieux en accordant une grande importance à l'étude des villes par lesquelles se fait cette transition. De façon transversale, réfléchir aux caractères de la transition urbaine c'est réfléchir aussi aux voies qui conduisent au statut de citoyen.

### *Transition urbaine et démographie*

La démographie est essentielle à la compréhension de la transition urbaine, d'autant que cette dernière repose autant sur les dynamiques migratoires que sur les dynamiques naturelles d'une population.

La deuxième phase se caractérise par un important flux migratoire des campagnes vers les villes<sup>2</sup>. Elle ne peut se comprendre que parce que les campagnes ont connu de profondes mutations, dans le secteur de la production agricole, mais aussi parce qu'elles ont été confrontées à une importante croissance naturelle, disposant ainsi d'un important excédent de main-d'œuvre et de populations. Cette croissance a partout permis aux populations rurales de continuer à croître : l'augmentation de la part relative des villes dans un contexte de croissance généralisée ne signifie pas recul en valeur absolue de la population rurale.

La troisième phase repose entièrement sur des critères démographiques naturels. Le solde naturel des populations urbaines, très largement positif, est donc essentiel et représente une masse de nouveaux habitants urbains très importante. On ne peut toutefois bien le comprendre que si l'on accorde une certaine attention à la structure par âges de villes marquées par une très grande jeunesse : même dans un contexte de rapide ralentissement des indices de fécondité, la masse, une fois encore, fait le nombre. Cette évolution de la démographie des villes est fondamentale : elle compense le recul, voire l'inversion, des flux migratoires, en particulier vers les grandes villes - ce qui interroge sur les types de ville qui supportent la croissance et font la transition urbaine - et pose, à terme, la question du distinguo entre « devenir citoyen » et « être citoyen » (ie. de naissance).

### *Transition urbaine et villes*

Quelles sont ainsi les villes qui portent la croissance urbaine et font la transition urbaine ? Il faut se méfier avant toute chose des illusions d'optique : la sur-visibilité des grandes villes, qualifiées aujourd'hui de « mégapoles », ne doit pas masquer que des villes petites et moyennes ont toujours existé et qu'elles ont toujours eu leur place dans les processus que l'on est en train de décrire. Les rythmes et l'ampleur de leur croissance, leur importance, leur place dans les stratégies migratoires et l'attention qu'on leur a portée sont révélateurs.

Les grandes villes représentent un lieu particulier de l'histoire de la



croissance urbaine dans les pays du sud, associant à la fois et selon les époques, une forte attractivité, au point que la question de la macrocéphalie urbaine a souvent été évoquée, le point final puis une étape fondamentale d'un parcours migratoire, un modèle urbain, la tête d'une armature qu'elle contrôle, d'un réseau qu'elle organise, d'un système sur lequel elle se repose. Elle n'apparaît en fait, à bien y regarder, y compris en cas de macrocéphalie avérée, jamais seule. Les migrations qui alimentent la deuxième phase de la transition urbaine ont souvent emprunté des filières qui, très schématiquement, faisaient passer le migrant de la campagne à une petite ville, puis à une capitale régionale avant d'envisager la migration définitive vers la grande ville présentée comme un but ultime, associant ascension dans la hiérarchie urbaine et réussite de la migration. S'il est évident qu'il y a là une part importante de représentation, ce modèle est aussi révélateur de l'importance de toutes les tailles de ville dans le processus de croissance urbaine.

On assiste toutefois depuis la fin des années 1970 à une montée en puissance des villes petites et moyennes qui bénéficient de plusieurs facteurs favorables : une situation de crise urbaine particulièrement marquée dans les grandes villes qui les rend moins attractives ; une amélioration considérable des conditions de transport interurbain qui, en connectant entre elles les villes, atténue l'importance de la grande ville et facilite les migrations temporaires ; un meilleur ancrage régional et rural ; un développement des politiques de décentralisation qui se traduisent par un intérêt institutionnel pour les échelons inférieurs de la hiérarchie urbaine... Cette croissance importante des villes petites et moyennes, tant sur les plans démographiques que fonctionnels et symboliques, est, par ailleurs, tout à fait révélatrice d'une certaine forme de diffusion de l'urbain, dont les programmes de villagisation font partie.

La villagisation, qui consiste à promouvoir le regroupement des populations rurales dans des pays où elles sont traditionnellement dispersées (Tanzanie ou Rwanda par exemple), se traduit par une concentration des hommes - dont personne ne peut dire qu'elle n'est pas en partie dictée par des impératifs politiques -, mais aussi par une concentration des services qui va dans le sens d'une certaine rationalisation de la gestion, de l'encadrement et du contrôle du territoire. S'il s'agit officiellement de villages, on peut se demander s'il ne s'agit pas en fait de bourgs ruraux, de toutes petites villes diffusant ainsi dans les campagnes une sorte de para-urbanisation sans croissance urbaine. N'est-ce pas non plus une façon d'appréhender la transition urbaine, faisant de la ville un instrument indispensable d'aménagement, de gestion voire d'encadrement du territoire et des populations ?

*Devenir / être citadin*

Pour être tout à fait complet, et dans la continuité de ce qui vient d'être écrit, il faudrait enfin souligner combien la transition urbaine contribue, logiquement, à l'émergence d'une identité urbaine (qui est de la ville), susceptible de s'étendre au-delà des limites des villes elles-mêmes, puis citadine (qui s'approprie la ville - Gervais-Lambony, 2003) et citoyenne (qui, quand elle est possible, permet de se projeter dans la ville) dont l'importance n'est pas à négliger, en particulier au regard des développements qui vont suivre.

La migration vers la ville, facteur déterminant de la croissance de cette dernière en phase deux de la transition urbaine, repose sur de multiples motivations, à la fois individuelles et collectives, associant le plus souvent projets économiques et volonté d'émancipation. Ce sont ces couples (individuel et collectif ; économie et émancipation) qui sont importants car ce sont eux qui permettent de comprendre les voies par lesquels les migrants ruraux s'insèrent en ville et finissent par y devenir des citadins. L'entrée économique occupe à ce propos une position charnière. Motivation fondamentale de la migration, elle détermine souvent le choix de la ville : on migre vers un lieu où l'on estime possible l'exercice d'une activité<sup>3</sup>, où l'on dispose de relais... Ainsi, les filières d'apprentissages qui conduisaient des jeunes villageois vers les ateliers artisanaux d'aînés avaient autant pour vocation d'assurer une formation professionnelle qu'une formation à la ville, pratique, culturelle et, parfois, politique, l'émancipation, quand elle était recherchée, ne pouvant venir qu'après.

Avec la troisième phase de la transition urbaine, la question citadine change du tout au tout : il ne s'agit plus de s'intéresser à l'insertion et à l'intégration de migrants ruraux, mais de réfléchir à la transmission de la citadinité et à la farouche volonté de ces citadins de naissance de le rester, y compris dans un contexte de crises structurelles où la souplesse des relations croisées villes-campagnes présentées comme essentielles (Chaléard et Dubresson, 1999 ; Fauré et Labazée, 2002) pourrait jouer un important rôle d'amortisseur. À la limite, les contraintes s'inversent et ce sont les jeunes citadins des grandes villes qui, ayant rompu de fait tout lien avec leurs villages/régions d'origine, ne peuvent pas profiter de cette possibilité. C'est là une conséquence culturelle et sociale aux conséquences économiques, sociales et politiques importantes de la transition urbaine. L'exclusion économique en ville des natifs de la ville est source de tensions (les jeunes « patriotes » ivoiriens le démontrent fort bien), et change ainsi le rapport des citadins aux autorités locales pour qui ces questions deviennent essentielles alors qu'elles n'ont ni tradition, ni expérience d'intervention autre que ponctuelle dans les politiques de l'emploi.



Ces deux derniers points, l'étude de la transition urbaine par les villes qui la font et par ses conséquences sur les sentiments d'appartenance urbaines et les pratiques qu'ils permettent - ou ne permettent pas -, renvoient aux deux parties qui suivent. La première présente les débats qui, autour de la question du développement, ont accompagné la croissance des villes des pays en développement ; la deuxième s'intéresse aux défis que des villes en crises toujours plus peuplées soulèvent et auxquels les autorités doivent trouver des réponses.

*« URBAN BIAS », OU QUELLE PLACE POUR LA VILLE  
DANS LES QUESTIONS DU DÉVELOPPEMENT ?*

Dans les pays en développement, le démarrage de la transition urbaine a suscité des débats dont l'enjeu était de définir quelles étaient les voies les plus sûres permettant de conduire vers le développement (Stren, 1992). La ville a d'abord fait l'objet d'une série de critiques, fonctionnelles puis démographiques, qui reposent toutes sur l'hypothèse d'un « biais urbain » particulièrement dénoncé par les courants marxistes. La ville a ensuite été considérée, à partir des années 1980, comme devant être le lieu d'où devait partir le développement, discours tenu par d'autres courants, libéraux ceux-ci. La temporalité des deux courants est révélatrice : la première renvoie à la phase deux de la transition urbaine, celui des migrations et de l'exode rural présenté comme une catastrophe pompant les forces vives des campagnes (Cohen, 1997, reprenant des travaux bien plus anciens) ; la seconde prend acte du poids des villes et de l'entrée dans la phase trois de la transition urbaine qui rend hypothétique tout retour en arrière. Importants, ces débats sont d'autant plus révélateurs d'une appropriation polémiste de la transition urbaine que celle-ci, au regard de l'intensité des relations villes-campagnes, en particulier à partir des villes petites et moyennes, peut être nuancée. Mais qu'il y ait eu réellement, en conformité avec le modèle dont on traite ici, transition urbaine ou non est finalement assez secondaire au regard des problématiques que soulève la croissance, bien réelle, du peuplement des villes : l'informel apparaît à cet égard comme une notion clé.

*La ville en débats : pour sortir de l'opposition développement rural  
versus développement urbain*

La dénonciation du « biais » urbain (Lipton, 1977) n'est pas tant une critique de la transition urbaine en soi que de ce qu'elle révèle de la domination des villes sur les campagnes. Ce qui est dénoncé, à travers le « biais » urbain, c'est l'exploitation du monde rural dans une logique



rentière coloniale et post-coloniale ; c'est l'importance d'un pouvoir urbanisé et de cadres méconnaissant le monde rural et donc la majorité de la population ; c'est le pompage des richesses des campagnes à des fins de prédation. L'exode rural et la croissance urbaine corrélative ne sont analysés, et dénoncés, que parce qu'ils sont perçus comme étant la conséquence de l'échec de politiques de développement rural qui n'étaient en fait que des politiques rentières. La ville en croissance devient alors, par son évolution économique (croissance de la pauvreté et de l'informel...) et par son paysage (création de bidonvilles...) la vivante expression de cet échec, un indicateur du mal-développement mais aussi un gouffre financier qui pompe les richesses nationales pour son équipement et son aménagement au détriment des campagnes qui, malgré l'exode rural, continuent pourtant à croître. Il est donc essentiel de bien faire cette différence entre les fondements politiques, économiques et fonctionnels de la critique, et son expression démographique, secondaire dans le temps.

Sans nier les détournements importants dont les richesses agricoles ont fait l'objet, participant ainsi parfois au financement d'opérations urbanistiques somptuaires, ni les erreurs de nombreuses politiques de développement agricole<sup>4</sup>, il conviendrait de nuancer ce propos et de réfléchir à l'opportunité de continuer à opposer frontalement villes et campagnes quand les deux sont de plus en plus amenées à avoir des relations croisées. Villes et campagnes forment très souvent un système complémentaire et interdépendant : les villes sont indispensables à la commercialisation des productions agricoles ; les villes fournissent, surtout depuis qu'elles sont en forte croissance, un débouché stable pour des agricultures vivrières de plus en plus commerciales (Chaléard, 1996) qui permettent aux agriculteurs d'être moins dépendants des marchés internationaux ; les villes, contrairement à ce que l'on a souvent dit, participent au financement des campagnes, officiellement - les rentrées fiscales de l'agglomération abidjanaise représentaient, au cours des années 1990, 54 % des recettes de l'État ivoirien alors qu'elle ne bénéficiait que de 25 % de ses dépenses (Dubresson, 1999) - et officieusement, par transferts de fonds privés, la plupart des citoyens issus de migrations récentes envoyant de l'argent à leurs familles restées au village.

L'attention portée sur les relations villes-campagnes s'est encore accentuée avec les crises économiques des années 1980 : ces relations sont, en effet, très vite apparues comme un formidable volant de gestion de ces situations de crise et semblent de ce fait s'être renforcées. Ainsi, dans le nord ivoirien, Labazée (Faure et Labazée, 2002) a montré que pour les habitants de Korhogo (ville de plus de 100 000 habitants) un certain retour à la terre (agriculture vivrière d'autoconsommation), ou





du moins au village (cas des commerçants urbains qui se font aussi colporteurs pour élargir leur aire de chalandise) sont des solutions rencontrées permettant de pallier un minimum les effets de la crise, alors que pour les agriculteurs une solution est dans l'insertion dans les circuits courts de l'économie locale, donc dans l'informel urbain devenant un moyen efficace de sauvegarde des systèmes agricoles. Les jeux de relations et de complémentarité entre la ville et la campagne apparaissent ici comme étant une réponse des individus aux risques économiques, et donc aux risques d'exclusion, auxquels ils ont à faire face, réponse de plus en plus répandue au fur et à mesure que l'on descend dans la hiérarchie urbaine. Vu d'Abidjan, en effet, la situation semble un peu différente : avec 3 millions d'habitants, la ville n'a évidemment pas les mêmes relations avec son environnement régional qu'une ville de taille et de rang plus modeste<sup>5</sup> - ce qui ne veut pas dire pour autant qu'elle n'a aucun lien avec les campagnes et autres villes du pays, notamment dans le cadre de stratégies scolaires (Guillaume et al., 1997).

Ces relations croisées villes-campagnes justifieraient que l'on rediscute de la pertinence de la notion de « transition urbaine » qui, en proposant un passage net d'une répartition de la population à une autre selon un modèle fondé sur l'histoire démographique et urbaine des pays développés et industrialisés, n'est peut-être pas la plus pertinente pour rendre compte des évolutions en cours dans les pays africains. Nous ne nions pas que les villes aient un pouvoir important sur les territoires et que leur multiplication soit la cause d'un accroissement de ce pouvoir, mais c'est l'importance accordée à un mouvement démographique complexe, fait de coupures, mais ménageant aussi des passerelles atténuant la radicalité d'un basculement d'un monde vers l'autre, qui pourrait être relativisé, *a fortiori* selon le type de ville.

Ce qui ne doit pas l'être par contre, c'est l'ampleur des changements que cette transition impose aux villes à une échelle fine et très concrète. Le poids démographique des villes devient une donnée avec laquelle il faut compter, d'autant que son poids politique et sa capacité insurrectionnelle - dans des pays encore très peu touchés par la démocratisation - n'est jamais négligeable. Il ne s'agit pas seulement de proposer du développement à partir des villes, mais d'assurer le développement économique des villes. C'est ainsi que dans les années 1980, l'approche a changé : les évolutions urbaines de la politique de la Banque mondiale, qui participait jusqu'alors plutôt au parti pris ruraliste et agricole, sont à cet égard tout à fait révélatrices (Osmont, 1995) - et avec elles la perception de ce qui apparaissait jusque-là comme étant la preuve la plus patente de l'échec des villes à permettre et promouvoir du développement : les activités de l'informel.

*L'informel, au cœur des débats suscités par la transition urbaine*

La question de l'informel est essentielle. Elle suppose que l'on considère la ville comme un marché de l'emploi qui attire, mais aussi qui doit offrir des débouchés à ses habitants, l'insertion économique étant une condition nécessaire à l'insertion et au maintien d'une situation urbaine et citadine. L'histoire de l'origine des travailleurs qui exercent dans l'informel renvoie à l'histoire de la croissance urbaine et aux débats relatifs au développement.

Durant les années 1950-1970, ces emplois sont surtout alimentés par des migrants d'origine rurale... et pour ceux qui en parlent de « l'extérieur », l'informel est souvent présenté comme un échec pour des migrants dont l'insertion urbaine aurait échoué. Partie visible, avec les bidonvilles, de la misère urbaine, l'informel est alors associé à un gâchis de main-d'œuvre attirée par le mirage de la ville, présenté par certains comme le pendant urbain du sous-emploi rural, par d'autres comme une armée de réserve au service d'un système capitaliste dominant les économies urbaines. Très discutable, cette vision oublie que la plupart des migrants vers la ville migrent avec l'ambition d'exercer une activité informelle - l'importance de l'apprentissage et des filières d'apprentissages le démontre fort bien : l'informel n'est pas que le réceptacle économique de la croissance urbaine, il peut aussi en être l'un des moteurs.

10

Mais ensuite (1980-1990) ces emplois ont surtout été alimentés par des citadins en crise : en Côte d'Ivoire, l'ivoirisation de ces activités à partir du début des années 1980 souligne bien ce changement radical de perception de l'informel : non plus réceptacle des migrants, mais solution de repli pour des citadins déclassés de nationalité ivoirienne à qui les emplois « modernes » étaient *a priori* destinés. Depuis 1990, ce sont d'ailleurs des natifs de la ville - pourtant généralement plus diplômés et ayant d'autres perspectives, qui sont apparus en masse sur ce marché de l'emploi : la meilleure illustration en est sans doute, en Côte d'Ivoire, les importantes mutations que l'on remarque dans les processus d'apprentissage artisanaux (fin du recrutement sur des bases villageoises et régionales en réseaux au profit d'un recrutement territorialisé à l'échelle du quartier). Abidjan est l'unique lieu d'exercice passé et présent d'une activité pour 68 % des entrepreneurs de l'informel (Steck, 2003).

Quelles que soient les origines et l'ancienneté en ville de ceux qui y exercent leurs activités, l'informel apparaît comme un élément incontournable du marché de l'emploi urbain des villes africaines : il représente d'après les évaluations du BIT (2002) 60 % des emplois urbains et surtout 90 % des nouveaux emplois... pour l'immense majorité d'entre eux fournis par l'auto-emploi, les entrepreneurs montant seul leur petit commerce ou leur atelier artisanal, non plus



dans la perspective d'y faire fortune, mais simplement pour assurer leur survie en ville : cette évolution change aussi la perception que l'on se faisait de ces activités et de la contribution que l'on attendait d'elles au développement. Alors que la Banque mondiale voulait voir en elles un terreau sur lequel pourrait se développer, en conformité avec l'idéologie libérale et l'attention qu'elle accorde à l'initiative individuelle, des PME qui assureraient en partant des villes un développement « par le bas », elle changea d'approche dans les années 1990 n'en faisant plus qu'un moyen de gestion de la pauvreté urbaine.

Ces activités de l'informel suscitent alors un triple intérêt : elles assurent - de façon très imparfaite - des fonctions sociales pouvant atténuer la pauvreté urbaine ; elles peuvent assurer des services urbains - qui deviennent des niches commerciales et entrepreneuriales ; elles représentent un potentiel fiscal non négligeable. Elles justifient que l'on s'intéresse aux questions de gestion urbaine que suscite la croissance des villes et aux moyens dont disposent les acteurs institutionnels pour y répondre : ce recours si important à l'informel, même s'il n'est pas toujours officialisé, ne témoigne-t-il pas, en effet, de grandes difficultés ?

#### GÉRER LE NOMBRE :

#### POURQUOI S'INTÉRESSER AU FINANCEMENT DE LA VILLE ?

11

C'est qu'il faut, en effet, gérer en ville des populations toujours plus nombreuses et bien souvent, surtout depuis les crises économiques des années 1970 et la mise en place au cours des années 1980 des plans d'ajustement structurel, toujours plus pauvres. Il faut aussi gérer des villes qui ont connu des formes de croissance spatiales rarement planifiées, mal coordonnées et peu maîtrisées, caractérisées par un étalement important et des services lacunaires. La question du financement de la ville est donc éminemment stratégique, car seules des moyens importants peuvent permettre de répondre à ces enjeux vitaux.

#### *Les enjeux de la gestion de villes en croissance*

La croissance urbaine a des conséquences importantes sur la ville. On en distinguera deux qui renvoient à des questions gestionnaires et politiques fondamentales. La première est celle du lien que l'on ne peut manquer de faire entre croissance urbaine et étalement urbain. L'augmentation de la taille de la ville suppose des investissements lourds en infrastructures et en services urbains, d'autant plus lourds que les villes africaines se caractérisent par de faibles densités du bâti et des populations. La seconde tient à la nature des populations urbaines et à leurs besoins : des besoins que l'on qualifiera de « généraux », associant habitat, infrastructures sociales, approvisionnement *et cætera* ; des



besoins spécifiques liés à leur structure par âges. Jeunes, elles nécessitent des services particuliers (maternités, écoles...) en nombre important et, on l'a déjà un peu évoqué, leur insertion économique et l'assurance de leur maintien en ville soulèvent des questions sociales et politiques difficiles à résoudre, mais qui dans un contexte de démocratisation décentralisée deviennent stratégiques pour les équipes municipales.

La taille de la ville est le premier enjeu auquel sont confrontées les autorités. L'extension des espaces urbanisés et l'éloignement croissant des quartiers périphériques posent des problèmes d'investissement (routes, trames diverses permettant une alimentation en eau et en énergie et une évacuation des eaux usées...) et de gestion des services et de la vie urbaine : transports en commun et inter-accessibilité des différents quartiers ; salubrité, souvent lacunaire, du fait bien souvent de l'absence d'infrastructures nécessaires et de faibles densités<sup>6</sup>... À Abidjan l'accroissement des surfaces urbanisées se fait en laissant derrière lui de vastes terrains inoccupés. Alors qu'en 1978-1979 on planifiait à l'horizon 1990 un Abidjan d'un rayon de 18 kilomètres pour une superficie urbanisée de 27 000 hectares, les chiffres les plus récents (1998) indiquent que pour ce rayon effectivement atteint, les surfaces urbanisées ne couvrent que 16 000 hectares. Cette évolution inquiète les gestionnaires de l'agglomération. On trouve, en effet, écrit dans le décret d'approbation de l'actualisation du schéma directeur d'urbanisme du grand Abidjan (JO de la République de Côte d'Ivoire, 16/11/2000) que « si des mesures de maîtrise de l'occupation du sol ne sont pas prises, à l'horizon 2005, l'espace urbanisé sera inscrit dans un rayon de 25 kilomètres. Cette situation va entraîner des coûts énormes pour la réalisation de réseaux d'infrastructures et de superstructures ».

Cette évolution du bâti se fait de plus en plus en dehors de toute planification d'ensemble et sans respect des rares plans d'urbanismes. Elle rend difficile toute gestion mais plus encore toute programmation préalable. Une croissance spatiale du bâti urbain sans plan, sans concertation et sans coordination est un facteur aggravant les difficultés gestionnaires, l'intégration - la régularisation - *a posteriori* de ces nouveaux quartiers imposant des surcoûts parfois considérables. Cet aspect de la question, et l'importance de cette urbanisation, montre quelles sont les difficultés qu'ont les autorités à contrôler croissance urbaine et croissance spatiale des villes.

La gestion des citadins est un autre enjeu d'importance. Mais là encore les autorités peinent à suivre. La question du logement est de fait résolue par l'initiative privée (Canel et al., 1990), imparfaite et insuffisante : la part des locataires est importante - plus de 70 % à Abidjan au début des années 1990 - et le pouvoir des propriétaires peu compatible avec des impératifs régulationnistes ; la faiblesse du marché et



la faiblesse des ressources des prétendants locataires sont telles que plusieurs générations vivent sous le même toit : on estime qu'à Dakar 75 % des citadins de 35 ans - donc nés pour la plupart d'entre eux dans la capitale sénégalaise - vivent encore chez leurs parents (Antoine et Diop, 1995). Les infrastructures sociales (de santé, d'éducation...) manquent partout, et de plus en plus quand on descend dans la hiérarchie urbaine : les citadins sont, quand ils en ont la possibilité, obligés de s'adapter et de trouver des solutions alternatives qui impliquent souvent une certaine mobilité spatiale.

Ces lacunes gestionnaires suscitent parfois des tensions et des crises que les autorités doivent en plus gérer, de la même façon qu'elles ont de plus en plus à rendre compte des efforts qu'elles déploient pour assurer la promotion de leur ville afin d'assurer des emplois à ses jeunes. On peut toutefois se demander de quels moyens disposent les autorités pour répondre à l'ensemble de ces besoins.

### *Quels financements pour quelles villes ?*

Avant de s'attaquer à la question des ressources financières dont les autorités pourraient disposer pour conduire à bien leurs politiques urbaines (au sens large du terme, incluant aussi les politiques économiques, sociales... conduites en ville), peut-être serait-il nécessaire de revenir sur ces autorités, sur leurs prérogatives, sur leurs pouvoirs et sur leurs ressources. La question du financement ne résout, en effet, pas tout.

Cette identification des autorités repose sur trois questions :

- dans un contexte de diffusion des principes de la décentralisation, quelles sont les autorités qui ont compétence sur les territoires urbains ?
- quels sont justement ces territoires urbains sur lesquels elles ont compétence ?
- en quoi le type de ville et sa place dans la hiérarchie (fonctionnelle et démographique) influe-t-il sur les autorités qui en assurent la gestion voire la co-gestion ?

Cet intérêt pour les questions institutionnelles est une des conséquences de la transition urbaine qui impose, par-delà des impératifs politiques et gestionnaires (démocratisation et bonne gouvernance) qui ne sont pas spécifiquement urbains, que des solutions spécifiques puissent être apportées à des problèmes spécifiques. Ainsi, un peu partout en Afrique des lois de décentralisation se sont mises en place et ont permis le transfert d'un certain nombre de compétences des services centraux des États vers des autorités locales, le plus souvent, mais pas nécessairement - ce qui réduit alors considérablement leur impact -, dans un contexte de démocratisation. Des services ont été transférés aux municipalités, et certains postes clés, comme les régies des recettes,



14

deviennent vite des niches politiques. Cette émergence des autorités locales s'est souvent accompagnée d'une discussion sur les limites territoriales, donc gestionnaires, programmatiques... et électives des municipalités. Les enjeux sont multiples, et l'argument financier n'est pas toujours absent : ainsi en Afrique du Sud où les découpages post-1994 associaient toujours des anciennes communes riches à des anciennes communes pauvres. Si personne n'est dupe sur la dimension politique de tels découpages - qui corrigent d'anciens découpages encore plus politiques - la dimension gestionnaire et financière de telles opérations n'est pas à négliger (Gervais-Lambony, 2003). De même à Abidjan, où la création d'un district autonome en 2002 élargi à trois nouvelles communes doit tenir compte de la dynamique périurbaine d'Abidjan et permettre une gestion plus rationnelle de l'agglomération. Ces questions territoriales et l'existence d'instances supra-municipales invitent à poser la question de la variété des réponses institutionnelles en fonction des types de villes. Ainsi, on remarque que dans une capitale se superposent - et souvent se concurrencent - autorités étatiques et municipales, auxquelles peuvent s'adjoindre, si la ville est grande, d'autres échelons officiellement régulationnistes. Aucun n'a la même vision de la ville et de sa gestion : les municipalités sont généralement concentrées sur les besoins de leurs citoyens-électeurs ; les districts - ou équivalent - sur la gestion de la taille et de la diversité ; les autorités étatiques sur l'image de marque. Aucun ne dispose des mêmes moyens, politiques, humains<sup>7</sup> et financiers.

La question du financement reste déterminante, même s'il est utile d'identifier et de connaître ceux pour qui elle l'est, pourquoi et dans quelle perspective elle l'est. Plusieurs modes de financement apparaissent.

Les financements des grands bailleurs de fonds internationaux, sous forme de prêts aux collectivités locales ou aux États autour de quelques programmes clés, interviennent dans le champ de l'investissement initial et de la constitution d'infrastructures lourdes et de services sociaux urbains essentiels (santé, éducation...). À une échelle plus fine, on retrouve l'ensemble des bailleurs de fonds extérieurs, intervenant dans le cadre d'une coopération de plus en plus décentralisée (de région à région, de ville à ville...), d'ONG : les prêts existent, les dons sont importants. Ces types de financement sont, révélateurs de l'importance qu'ont pris les villes dans les représentations des besoins du continent africain, à l'opposé de son image traditionnelle de continent rural.

On doit évoquer ensuite la croissance des financements privés, en particulier dans le secteur des services urbains privatisés depuis les années 1980 et les plans d'ajustement structurel. On les rencontre essentiellement dans le secteur de l'eau (Jaglin, 2005), de l'énergie et des



télécommunications. Des groupes internationaux doivent assurer une délégation de service public en répondant à un cahier des charges qui leur impose aussi d'offrir un service public partiellement universel, à portée de tous les citoyens y compris les plus pauvres. À une échelle plus fine, la modernisation des marchés des plus grandes villes du continent s'est faite selon le même principe, en suivant le modèle du *built operate transfert*<sup>8</sup> où les municipalités ont joué un rôle important (Bertoncello et Bredeloup in Dorier-Apprill et Jaglin, 2002). Ces financements attestent que la ville africaine est perçue aujourd'hui, et malgré sa pauvreté d'ensemble, comme un lieu susceptible de justifier des investissements importants. À une échelle plus fine encore, les services urbains que l'informel assure de facto (transports, distribution d'eau autour des bornes fontaines, en lien avec les grands groupes concessionnaires, salubrité urbaine...) participe de la même perception, associée à des stratégies entrepreneuriales qui sont aussi des stratégies de survie urbaine.

Quelle est l'importance, dans ce contexte, des financements institutionnels nationaux et municipaux ? Ceux-ci semblent très limités, parce que leurs ressources le sont aussi. Les municipalités se sont souvent vues transférer, à la faveur de lois de décentralisation, des compétences sans transferts de ressources : l'opacité des rétrocessions fiscales opérées par les États rend souvent impossible toute gestion sur le long terme et toute prévision financière fiable. Dans l'opposition État-municipalités, le premier ne dispose pas toujours de moyens suffisants pour redistribuer une part importante des ressources centrales vers les collectivités locales s'il veut pouvoir continuer à assumer les fonctions qui sont les siennes. Il devient alors essentiel pour les secondes de réfléchir à des modes de financement qui leur soient propres : ce sont les activités de l'informel qui représentent la principale source de financement, via les taxes de marché et taxes sur l'utilisation de l'espace public que les entrepreneurs paient régulièrement afin d'éviter toute saisie de la marchandise/tout déguerpissement qui pourrait signer la fin de l'activité. Ainsi à Adjamé, commune de l'agglomération abidjanaise, les taxes sur les activités informelles représentent 43 % des recettes municipales, et l'informel participe ainsi très officiellement, très formellement serait-on tenté de dire, au financement de la ville (Steck, 2003). L'informel est de ce fait moins géré que taxé, ce qui pose ponctuellement d'évidents problèmes urbanistiques (occupation de la rue et privatisation de fait des espaces publics, encombrement, salubrité...).

Évidemment tout ceci soulève la question de la régulation : les autorités participent finalement peu directement au financement de la ville et disposent au final d'un assez faible pouvoir de régulation



(Dubresson et Jaglin, 2002), au risque parfois, comme en Afrique australe, d'une fragmentation gestionnaire des espaces urbaines. N'est-ce pas là une des dernières conséquences de la transition urbaine en cours dans les villes africaines : celle de la diversité croissante des populations qui font la ville et des besoins de la ville confrontés aux difficultés de plus en plus grandes que les autorités rencontrent pour apporter à chacun les réponses qu'ils attendent ?

### NOTES

1. Ces chiffres continentaux ne sont que des valeurs relatives qui ne doivent pas masquer que, en valeur absolue, les citadins asiatiques, du simple fait de la masse démographique de ce continent, représentant 48 % du total mondial, alors que l'Afrique, avec un taux similaire n'en représente que 11 %. Ces chiffres masquent par ailleurs mal de très grandes variations d'un ensemble régional à l'autre, d'un État à l'autre. En Afrique par exemple, les pays d'Afrique du Nord sont urbanisés à hauteur de 50 % tandis que ceux d'Afrique Sud-saharienne ne le sont qu'à hauteur de 35 %. La population libyenne est urbanisée à 86 %, celle du Gabon à 73 %, de l'Afrique du Sud à 53 %, de la Côte d'Ivoire à 46 %, du Kenya à 36 %, de l'Ouganda à 12 %...

2. À tel point que l'on a pu parler jadis d'« exode rural » - notion aujourd'hui discutée, son caractère dramatique et définitif devant être nuancé notamment au regard de l'importance actuelle des relations croisées et des va-et-vient villes-campagnes (Chaléard et Dubresson, 1999).

3. Il est assez rare que la migration se fasse sans projet précis, à moins bien sûr qu'il ne s'agisse d'une migration de repli où la motivation principale est la fuite (pasteurs sahéliens confrontés aux sécheresses vers les villes maliennes du delta intérieur du Niger dans les années 1980 ; agriculteurs burkinabè de Côte d'Ivoire confrontés depuis 2002 à la guerre et se repliant vers Ouagadougou ou Bobo-Dioulasso).

4. Mais est-ce parce que le personnel politique est urbain que ces politiques sont « urbaines » ?

5. D'ailleurs, en Côte d'Ivoire, la frontière la plus importante n'est pas forcément entre le rural et l'urbain au sens strict du terme, mais dans l'une de ses représentations, entre la métropole littorale ouverte sur le monde et le reste du pays, associant donc les villes secondaires, souvent qualifié d'« intérieur ».

6. Le ramassage des ordures pose des problèmes importants, et les interstices non bâtis deviennent parfois des décharges intra-urbaines.

7. On remarquera que la bonne connaissance empirique du terrain par les agents municipaux est souvent un atout inestimable, mais rarement bien exploité.

8. BOT : un entrepreneur privé investit, gère pour son compte puis transfère à l'issue du contrat aux collectivités locales délégataires le marché ainsi construit/rénové.





## BIBLIOGRAPHIE

- ANTOINE Ph., DIOP A. B. (éds) (1995), *La ville à guichets fermés ? Itinéraires, réseaux et insertion urbaine*. Dakar-Paris : IFAN-ORSTOM.
- BEAUCHEMIN C. (2002), « Des villes aux villages : l'essor de l'émigration urbaine en Côte d'Ivoire ». *Annales de géographie*, n° 624.
- CANEL P. *et al.* (1990), *Construire la ville africaine : chroniques du citoyen promoteur*. Paris : Karthala-ACCT.
- CHALEARD J.-L. (1996), *Temps des villes, temps des vivres : l'essor du vivrier marchand en Côte d'Ivoire*. Paris : Karthala.
- CHALEARD J.-L., DUBRESSON A. (éds) (1999), *Villes et campagnes dans les pays du Sud : géographie des relations*. Paris : Karthala.
- COHEN D. (1997), *Richesse du monde, pauvreté des nations*. Paris : Flammarion.
- DORIER-APPRILL E., JAGLIN S. (2002), « Gestions urbaines en mutation : du modèle aux arrangements locaux ». *Autrepart*, n° 21.
- DUBRESSON A. (1999), « Les grandes villes africaines : trois questions sur le futur urbain du continent ». *L'information géographique*, n° 63-2, Paris.
- DUBRESSON A., JAGLIN S. (2002), « La gouvernance urbaine en Afrique subsaharienne : pour une géographie de la régulation ». *Historiens et Géographes*, n° 379.
- GERVAIS-LAMBONY Ph. (2003), *Territoire citadins : quatre villes africaines*. Paris : Belin.
- GUILLAUME A. *et al.* (1997), « La circulation des enfants en Côte d'Ivoire : solidarité familiale, scolarisation et redistribution de la main-d'œuvre » dans Contamin et Memel-Foté (éds), *Le modèle ivoirien en questions...* Paris : Karthala-ORSTOM.
- JAGLIN S. (2005), *Services d'eau en Afrique subsaharienne : la fragmentation urbaine en question*. Paris : CNRS.
- FAURE Y.-A., LABAZEE P. (éds) (2002), *Socio-économie des villes africaines : Bobo et Korbogo dans les défis de la décentralisation*. Paris : IRD-Karthala.
- LIPTON M. (1977), *Why Poor People Stay Poor ? A Study of Urban Bias in World Development*. Londres : Temple Smith.
- OSMONT A. (1995), *La Banque mondiale et les villes : du développement à l'ajustement*. Paris : Karthala.
- STECK J.-F. (2003), *Territoires de l'informel : les petites activités de rue, le politique et la ville à Abidjan*. Université de Paris X-Nanterre : thèse de géographie.
- STREN R. (éd.) (1992), *Une Problématique urbaine : le défi de l'urbanisation pour l'aide au développement*. Toronto : Centre for Urban and Community studies (Université de Toronto).

