

Ville – campagne : une relation en pleine mutation

La relation entre la ville et les zones rurales s'est radicalement transformée au cours des dernières années. Une délimitation franche n'est plus guère possible aujourd'hui et c'est le continuum des zones à vocation agricole, des banlieues, des zones d'habitat spontané et des centres urbains qui modèle le paysage. Mais les pays et la coopération au développement disposent-ils des instruments nécessaires pour promouvoir un développement dynamique et équilibré entre la ville et le milieu rural et pour retrouver des perspectives aux populations qui y vivent ?

Angelika Hutter
Angelika.Hutter@gtz.de
Dr. Rainer Neidhardt
Rainer.Neidhardt@gtz.de
Deutsche Gesellschaft für Technische
Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Eschborn, Allemagne

Les relations entre les villes et les espaces ruraux se sont, ces dernières années surtout, radicalement transformées. Si, dans les grandes civilisations de jadis, ces relations étaient déterminées par la puissance des villes et par la nécessité de protéger les paysans contre les envahisseurs afin de garantir l'approvisionnement en denrées alimentaires, ce sont aujourd'hui les disponibilités et les échanges réciproques de ressources variées qui caractérisent la coexistence de la ville et du monde rural.

Dès aujourd'hui, plus de 50 pour cent de la population mondiale vivent dans les villes et c'est précisément dans les pays en développement d'Afrique et d'Asie à forte prédominance rurale que le pourcentage de la population urbaine par rapport à la population totale croît le plus rapidement. Les villes agissent comme des aimants sur la population rurale et leur pouvoir d'attraction se trouve encore amplifié par le fait qu'un très grand nombre de personnes pauvres vivant dans ces zones agricoles ont peu de chance de s'intégrer dans un système de production agricole moderne et compétitif.

Les murs d'enceinte des villes de jadis ont aujourd'hui disparu et avec eux la délimitation claire entre la ville et la campagne. Les larges ceintures formées autour des grandes villes par les zones d'habitat spontané, le plus souvent informelles, créées par les migrants ruraux, en sont l'illustration vivante. Dans de nombreux pays, parallèlement, de plus en plus de personnes quittent les centres urbains surpeuplés pour s'établir dans les zones environnantes en espérant ainsi pouvoir allier les avantages de l'offre de services urbains aux joies de la vie à la campagne. Souvent, la consommation de ressources augmente de façon incontrôlée, des terres sont colonisées et l'eau est polluée. La pollution de l'air due à l'augmentation du trafic et de la consommation d'énergie a des répercussions sur le climat et met en péril la production de denrées alimentaires et des matières premières nécessaires pour faire tourner l'économie.

Alors que l'approche classique du développement rural régional misait en premier lieu sur la production et les services ruraux



Photo : Neidhardt/Hutter

et englobait les villes rurales à leur titre de centres de prestation de services, ces liens très anciens ont commencé à être négligés à partir des années 1990 environ. Les investissements dans le milieu rural ont été réduits de façon draconienne dans le monde entier. Le développement urbain a alors été encouragé en faisant partiellement abstraction des zones rurales environnantes. Ces dernières sont restées livrées à elles-mêmes et n'ont pas été entraînées dans la dynamique du développement.

Le développement rural régional avait été couronné de succès

Effectuée en 2004, une évaluation du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ) montre, à l'appui de quatre grands programmes de développement rural régional conduits en Indonésie, au Sri Lanka, en Tanzanie et en Zambie dans les années 70 et 80, que les projets avaient, dans de nombreux domaines, été couronnés de succès. En dépit de certains déficits au niveau de la mise en œuvre, ces projets ont non seulement contribué à améliorer la situation économique de la population de ces régions, mais lui ont également facilité un accès durable à l'éducation et à la santé. Cela a même été le cas là où il n'a pas été possible d'améliorer les capacités et les performances institutionnelles à long terme. Selon cette étude, les investissements qui se sont avérés être particulièrement efficaces et durables sont ceux qui ont été réalisés dans l'infrastructure, notamment dans les écoles et les hôpitaux, mais aussi dans l'intégration au marché et les systèmes d'irrigation, pour autant que ces derniers fussent gérés et entretenus par les utilisateurs d'eau eux-mêmes.



La nourriture traditionnelle et produite dans la région fait partie de l'identité régionale.

Les acquis économiques semblent être particulièrement durables là où prédominent des intérêts économiques clairs entre les paysans et les marchés. Les femmes et les jeunes en particulier ont tiré grand parti de ces projets de développement. L'intégration des villes de petite et moyenne importance dans le développement rural faisait partie de la stratégie adoptée pour ces projets de développement régional.

Interactions et synergies

Le regard que nous portons sur les relations entre la ville et le milieu rural est principalement conditionné par le modèle classique de la complémentarité : pour les zones rurales, les villes jouent le rôle de centres de prestation de services et de marchés pour écouler la production agricole de même qu'elles offrent des emplois dans les secteurs économiques non agricoles. Le milieu rural offre des matières premières et de la main-d'œuvre et fait à son tour office de demandeur des biens et services offerts par le milieu urbain. Dans ce jeu d'interactions, la ville et le milieu rural sont reliés par des flux de personnes, de biens, d'argent, d'informations et de ressources naturelles (par exemple, eau, énergie ou encore déchets).

D'un point de vue analytique, ces interactions peuvent être subdivisées en trois grandes catégories (modifié selon J. Garrett, IFPRI, 2005 pendant les Journées de réflexion d'Eschborn) :

Moyens d'existence

- Les citadins entretiennent une relation avec le milieu rural, par exemple pour leur approvisionnement en denrées alimentaires (produits de la ferme auprès de membres de la famille).

- La population rurale perçoit un revenu tiré de la ville.
- De nombreux ménages sont éclatés au plan spatial, on parle de « ménages multiloaux ».
- Ce mode de subsistance représente une stratégie d'existence dans des conditions précaires, et même les ménages plus aisés le pratiquent comme une forme de stratégie d'accumulation.

Synergies économiques

- Les villes profitent d'une agriculture dynamique dans les zones environnantes.
- Les zones rurales profitent de la demande et des investissements du milieu urbain (par exemple, la production de denrées alimentaires associe l'agriculture, la transformation et la commercialisation dans le continuum rural-urbain).

Synergies politiques

- Renforcement des liens économiques régionaux ;
- Existence d'institutions et de politiques régionales pour une planification et une coordination communes. (Voir également l'article de David Satterthwaite, page 49).

Le développement économique en tant que moteur

Le renforcement du tissu de relations économiques entre les villes et le milieu rural peut amorcer des processus de développement régional et contribuer à éviter un développement en îlots. De nos jours, les questions liées à un accroissement de la compétitivité occupent de plus en plus le devant de la scène. Il est possible, dans ce contexte, d'avoir recours à divers systèmes et instruments de la coopération au développement :

REED (Rural Economic and Enterprise Development/développement de l'économie et des entreprises en milieu rural) est une approche de développement permettant d'analyser et de planifier des mesures visant à renforcer la capacité économique dans les zones rurales. Il ne s'agit pas en l'occurrence de promouvoir des entreprises ou des secteurs économiques indivi-

duels, mais de prendre la mesure des problèmes et des potentiels d'un district, d'une province ou d'une région géographique dans leur ensemble.

L'approche tient compte

- des facteurs influant sur le cadre politique et institutionnel ;
- de la situation en matière d'infrastructures de services et de marchés ;
- de la compétitivité des entreprises ; et
- de la participation, des groupes et des personnes intéressés, ainsi que des liens établis entre eux.

L'approche consiste, dès le stade de la planification au niveau de la province ou du district, à identifier en commun avec les participants des localités urbaines et rurales les points faibles et les potentiels existants. La subdivision en dix éléments clés facilite la définition de priorités pour un développement durable axé sur la pauvreté dans les régions. La coopération entre la ville et le milieu rural et l'utilisation des synergies dans un contexte régional favorisent un développement équilibré et contribuent à éviter des investissements non coordonnés entraînant des charges récurrentes élevées. Les expériences recueillies en Afrique australe et en Asie montrent qu'il est possible, moyennant une large participation, notamment du secteur privé, de créer des bases favorisant l'émergence d'une croissance économique susceptible de générer des emplois et de réduire la pauvreté en milieu rural.

La promotion de chaînes de valeur ajoutée permet d'apporter un soutien ciblé à des branches de production individuelles. Dans la mesure où il est possible de lier la création de valeur ajoutée à une région, cela contribue au développement régional. Dans la plupart des cas, une chaîne de valeur ajoutée associe des étapes de production primaire et de première transformation se déroulant en milieu rural à des étapes de transformation secondaire et de commercialisation prenant place en milieu urbain (cf. également l'article de Gladys Maingi et Heike Hoeffler).

L'approche du cluster d'entreprises part de la constatation que les entreprises de la même branche tendent également à vouloir se concentrer dans la même zone géographique étant donné qu'elles ont besoin de matières premières, de services et de qualifications identiques ou comparables. La promotion des services et la qualification du personnel sont des mesures de nature à renforcer la compétitivité de toutes les entreprises impliquées. Cela crée des emplois et dans l'ensemble, l'économie régionale se développe de façon plus dynamique.

Le renforcement de l'intégration et du maillage économiques revêt aussi une dimension spatiale qui joue un rôle impor-

tant, en particulier au niveau de la promotion de l'économie locale et régionale. Cette approche de développement vise à accroître la compétitivité de sites et zones économiques choisis afin d'y améliorer la situation de l'emploi et des revenus de la population. L'accent est mis sur la coopération entre le secteur public et le secteur privé au niveau local et régional en vue d'améliorer les conditions d'ensemble pour le secteur privé de l'économie. Cette approche territoriale du développement est de nature intersectorielle.

Synergies politiques

Le développement requiert une gestion et un contrôle politiques. Cette gestion politique peut être efficace quand on trouve des formes d'organisation appropriées permettant de diriger et d'administrer. C'est pourquoi le renforcement, sous l'angle politique et administratif, des interactions entre la ville et le milieu rural implique souvent de soutenir les efforts de coordination et de créer et renforcer les institutions nécessaires à cet effet. Le modèle de la gouvernance locale et/ou régionale joue un rôle déterminant à cet égard. Ce modèle décrit l'État de droit démocratique dans lequel les citoyens ont la possibilité de participer à la vie politique, le pouvoir est exercé de façon transparente et responsable et les prestations du secteur public sont assurées en coopération avec le secteur privé et la société civile.

Dans le contexte des relations entre la ville et le milieu rural, la décentralisation est une condition indispensable à la gouvernance locale et régionale. La délégation de tâches et de responsabilités politiques au niveau régional et local est essentielle pour promouvoir les centres ruraux de petite et moyenne importance et pour créer un environnement favorable à l'initiative économique locale. Elle facilite la mise en œuvre des priorités locales, la maîtrise des enjeux locaux (développement de l'infrastructure, conflits fonciers, VIH/SIDA, par exemple) et la coopération des partenaires publics et privés. Des groupes locaux issus de la société civile peuvent participer au processus politique et une démocratie locale vigoureuse peut voir le jour.

Les problèmes engendrés par les processus de décentralisation dépassent néanmoins souvent les limites de la commune individuelle. Dans de telles conditions, ce sont les approches de coopération intercommunale qui ont fait leurs preuves. Ces coopérations sont souvent couronnées de succès quand plusieurs conditions sont réunies : une séparation nette des tâches de la commune concernée et de l'association régio-

Gouvernance régionale en Afrique du Sud

Le projet de renforcement de la gouvernance locale mis en œuvre par la GTZ en Afrique du Sud teste l'instrument de la gestion régionale. Les collectivités territoriales régionales (districts) sont confrontées à un grand nombre de défis qui ne peuvent plus être résolus au seul niveau local mais qui exigent une coopération intercommunale ciblée. La construction de logements, la promotion de l'économie, l'aménagement du territoire, le développement du tourisme, l'agriculture, le développement de l'infrastructure, la réforme agraire et la gestion de l'environnement sont autant de secteurs qui en font partie. La lutte contre la pauvreté et la promotion de l'emploi se trouvent tout en haut de l'agenda politique. Les politiciens d'Afrique du Sud espèrent cependant que la gouvernance régionale leur permettra également de s'attaquer à des questions difficiles qui alimentent la controverse publique, telles que la redistribution des richesses et le renforcement du pouvoir économique noir (« Black Economic Empowerment »).

nale, un budget propre (obtenu par prélèvement de droits ou par ponction sur le budget communal), une légitimation démocratique des organes de décision de l'association ainsi qu'un découpage géographique qui n'est pas le résultat de maints compromis mais le reflet d'interactions fonctionnelles.

La gestion régionale est une forme de coopération régionale volontaire. Selon cette approche, on convient d'une succession d'étapes de planification et d'activités de mise en œuvre qui devront permettre à la région de poursuivre des objectifs de développement définis d'un commun accord. Il faut à cet effet analyser les forces et les faiblesses des différentes communes et amener les principaux groupes concernés issus de la politique, de l'administration, de l'économie et de la société à s'entendre sur un modèle de développement pour la région. Ces groupes veillent également à ce que les plans soient mis en œuvre et exigent des comptes des gestionnaires de projet. La gouvernance locale suppose aussi l'harmonisation des intérêts au niveau local et le règlement pacifique des conflits. Par exemple, on observe souvent une concurrence pour les ressources naturelles, telles que l'eau ou la terre, en périphérie des villes. Une gestion locale des conflits et un règlement décentralisé

de l'exploitation des ressources naturelles peuvent être d'une grande utilité à cet égard. Les marges de manœuvre politiques, qui dépendent des politiques nationales, constituent un facteur tout aussi important pour le déploiement de la gouvernance locale que la décentralisation des compétences et des ressources. Dans certains domaines comme dans celui du droit foncier (par exemple, quand il s'agit d'indemniser les pratiques traditionnelles locales) ou dans celui de la promotion de l'économie, une intégration des politiques locales et nationales est indispensable. La gestion des terroirs règle l'accès à la terre et définit les droits fonciers. Compte tenu de la croissance rapide des zones d'habitat spontané dans les espaces périurbains ou de celle des parcs résidentiels clôturés qui servent de refuges aux citadins riches, il existe ici un énorme potentiel de conflits avec les maraîchers et producteurs de lait établis en périphérie des villes. La pollution de l'environnement due à la urbanisation accélérée porte atteinte à la qualité de l'eau, mais souvent contamine aussi les sols.

Questions en suspens

Moyen d'existence, migration : les modèles diversifiés de stratégies de survie reflètent un processus dynamique de transformation économique, sociale et culturelle. Il existe cependant peu d'éléments concrets permettant de savoir quels sont les mécanismes de pilotage qui permettraient de soutenir et de stabiliser de façon encore plus ciblée le tissu de relations complexes s'établissant entre la ville et le milieu rural. Un exemple : comment mettre en place des systèmes sûrs pour les transferts de fonds des migrants ? Les activités de conseil peuvent-elles contribuer à la mise au point de solutions d'avenir pour l'utilisation de ces transferts de fonds des migrants ?

Espaces périurbains : ce sont moins les villes elles-mêmes que les zones nouvellement urbanisées ou les régions périurbaines qui croîtront au cours des décennies à venir. Dans ces régions, il n'est plus possible de faire une distinction claire entre les zones urbaines et les zones rurales. Les conflits pour les ressources naturelles et ceux suscités par la distribution du pouvoir et des fonctions seront ici particulièrement virulents.

Approvisionnement des mégapoles : compte tenu de l'augmentation constante des prix de l'énergie et des transports, l'approvisionnement des mégapoles en produits alimentaires frais et sûrs constituera un problème de plus en plus aigu.