

Les liens entre prospérité urbaine et rurale dans les pays à revenus faibles à moyens

# Les villes tirent profit de la prospérité de l'agriculture

*Bien qu'on ait souvent tendance à opposer développement « urbain » et développement « rural », l'agriculture est la base économique indispensable à de nombreux centres urbains. Un des meilleurs moyens de savoir si le développement rural est efficace consiste à voir si les centres urbains locaux sont florissants – dans la mesure où l'accroissement de la production agricole tire parti des marchés et des services aux producteurs, et où l'augmentation réelle des revenus se traduit par une demande accrue des biens et services vendus et fournis par des entreprises urbaines.*

David Satterthwaite  
Cecilia Tacoli  
International Institute for Environment  
and Development (IIED)  
Londres, Royaume-Uni  
David@iied.org



Photo: GlobalAware

La plupart des centres urbains jouent un rôle important en offrant des services à la majeure partie de la population rurale.

Il est aujourd'hui largement reconnu que les moyens d'existence d'un nombre considérable de ménages ruraux et urbains reposent sur diverses activités rurales et urbaines, y compris sur des emplois non agricoles pour les ruraux et des emplois agricoles périurbains pour les habitants des villes. Toutefois, la distinction administrative entre milieu « rural » et milieu « urbain » rend moins visible l'importance des échanges entre les entreprises, les économies et les ménages ruraux et urbains. Il est essentiel que les politiques et les programmes tiennent compte de l'importance du facteur « urbain » du développement rural et du facteur « rural » du développement urbain. Étant donné que pour être efficaces les politiques de développement doivent s'appuyer sur le contexte local – dans la mesure où les besoins et les pos-

sibilités varient considérablement d'un lieu à un autre – l'administration locale et la société civile locale doivent jouer les rôles clés dans l'identification des possibilités, des contraintes et des besoins locaux et doivent pouvoir agir à leur niveau.

## Centres de services pour les populations rurales et urbaines

La plupart des centres urbains jouent un rôle important en offrant des services à la majeure partie de la population rurale, y compris les services gouvernementaux chargés de faire respecter la prééminence du droit et d'appliquer les droits civils et politiques. L'accès aux soins de santé et à l'éducation est un aspect important des liens entre le milieu rural et le milieu urbain dans la mesure où les hôpitaux « de district » et les écoles secondaires sont souvent situés dans les centres urbains bien qu'ils desservent également la population des zones rurales environnantes. Le commerce et les services sont

## Il est essentiel que les politiques tiennent compte de l'importance du facteur « urbain » du développement rural et du facteur « rural » du développement urbain.

un élément important des activités non agricoles dans la plupart des petits centres urbains. Ces activités peuvent consister à acheter des produits agricoles et à les vendre sur les marchés locaux, ou à les expédier vers d'autres marchés à l'extérieur de la région; elles peuvent également consister à vendre des produits, agricoles ou non, aux agriculteurs et aux ménages dont l'agriculture est la principale source de revenu. Les petits centres urbains offrent également des services de loisirs à la population de la région environnante, y compris des bars, restaurants, hôtels et pensions, cinémas, etc. Dans la plupart des zones rurales, les centres urbains ont également des rôles importants à jouer en établissant un lien entre les producteurs locaux et les gros marchés régionaux, nationaux et internationaux plus grands. Par ailleurs, les marchés et les installations de stockage, de conditionnement et de transformation, qui ont tendance à être concentrés dans les zones urbaines, sont souvent d'importantes sources d'emploi locales. Toutefois, l'existence de ces liens positifs entre développement rural et développement urbain dépend essentiellement de quatre facteurs:

- la nature de la propriété foncière ;
- les compétences, capacités et responsabilités des administrations locales ;
- la qualité des réseaux de transport et de communication avec les zones qui sont des marchés potentiels ; et
- les prix des produits locaux.

### Régimes fonciers et développement urbain

La stimulation du développement parallèle rural-urbain est la plus forte lorsque les récoltes ou autres productions rurales assurent un revenu élevé à l'hectare et lorsque le régime foncier n'est pas trop inéquitable. Dans une région où de nombreux exploitants agricoles gagnent bien leur vie en vendant leurs produits de qualité à bon prix, il y a des chances pour que les centres urbains locaux soient florissants. Ce phénomène s'observe dans de nombreux centres urbains d'Afrique,

d'Asie et d'Amérique latine qui sont en plein essor car situés dans des régions de production de café, de thé, de cacao, de fruits, de soie, de légumes de qualité et de raisin. Dans bon nombre de ces centres urbains, l'économie et l'emploi ont considérablement bénéficié des liens entretenus en amont et en

aval avec la production, y compris avec les entreprises qui ajoutent de la valeur à la production locale (par exemple la vinification du raisin, la transformation de la soie, la fabrication de jus et de confitures à partir des fruits). Beaucoup ont également bénéficié de la concentration de services gouvernementaux en devenant le siège administratif de districts ou de provinces. Certains se sont développés bien au-delà de leur vocation agricole en attirant de nouveaux investissements et en devenant d'importants pôles d'économie industrielle ou de services. Sao Paulo était initialement une ville du café. Le développement de Bangalore, la capitale indienne des technologies de l'information et de la communication, a été considérablement stimulé par l'implantation de nombreuses entreprises liées à la production de la soie et de soieries.

Toutefois, une agriculture prospère peut aussi ne guère contribuer au développement des centres urbains locaux. L'importance du stimulus dépend de la mesure dans laquelle l'ensemble de la chaîne de production, de distribution et de commercialisation génère des revenus à l'échelon local. Dans les régions agricoles dominées par l'agriculture commerciale à grande échelle, la plupart des centres urbains n'ont pas un rôle important à jouer dans la mesure où la majeure partie de la production agricole commerciale ne passe

pas par eux (les liens sont essentiellement établis avec des entreprises des grandes villes) et où les petits salaires payés aux ouvriers locaux ne génèrent qu'une faible demande de biens et services. Les revenus et les bénéfices vont également à des propriétaires non-exploitant. Ce manque de stimulus pour le développement urbain local est particulièrement évident en ce qui concerne l'élevage de bétail destiné à l'exportation et certains produits agricoles qui sont directement expédiés vers les grands centres ou les ports, sans créer, ou si peu, de nouvelles activités économiques dans les petits centres urbains. En outre, ces derniers sont aussi vulnérables à la chute des prix agricoles que les agriculteurs eux-mêmes. Dans la région centrale productrice de cacao au Ghana, l'effondrement des prix du cacao sur le marché international a entraîné des pertes pour la population des petites villes et a contribué à un recul de la proportion de la population vivant dans des centres urbains. De même, le faible prix du café sur le marché international s'est accompagné de graves problèmes économiques dans de nombreuses villes caféières qui s'étaient développées et avaient souvent été florissantes lorsque les prix mondiaux du café étaient plus élevés.

### Transport

La disponibilité de moyens de transport et la capacité qu'ont les exploitants agricoles d'en profiter sont non seulement importantes pour établir un lien entre les zones de production et les centres urbains locaux, mais également avec d'autres marchés existants ou potentiels. La situation géographique des petits centres urbains est par conséquent cruciale. Dans bien des cas, les centres urbains situés sur

### L'incidence de l'infrastructure des transports

Deux études de cas effectuées en Tanzanie montrent l'influence des réseaux de transport. Himo, dans le nord du pays, est un marché dynamique pour les producteurs locaux. L'activité agricole est essentiellement dans les mains de petits exploitants et Himo est un centre de collecte et de distribution pour les marchés locaux et extra-locaux, y compris ceux qui se trouvent de l'autre côté de la frontière, au Kenya. Himo reçoit également des produits en provenance d'autres régions de Tanzanie et des produits manufacturés en provenance du Kenya. Les services liés au marché sont la principale source de revenus pour un grand nombre d'habitants de la ville. Cette concentration des services attire non seulement les commerçants mais également les exploitants agricoles des villages environnants (Diyamett et al 2001: *The case of Himo and its region, northern Tanzania*, Rural-Urban Working Paper 1, IIED, London). À l'opposé, la ville de Lindi, dans le sud, joue un rôle très limité pour la commercialisation des produits locaux. Cela tient en partie au mauvais état des routes dans la région qui rend le coût du transport prohibitif pour les petits exploitants agricoles et a une incidence sur les liaisons entre Lindi et les autres centres urbains. De plus, la principale culture commerciale locale, la noix de cajou, est exportée à l'état brut par des agents qui la collectent directement dans les villages et l'expédient vers des marchés internationaux, avec peu ou pas de valeur ajoutée au profit de la région (Lerise et al 2001: *The case of Lindi and its region, southern Tanzania*, Rural-Urban Working Paper 2, IIED, London).



Photo: GlobalAware

**De bonnes routes donnent accès au marché dans les centres urbains et réduisent l'isolement des zones rurales éloignées.**

des axes routiers, le long de lignes de chemin de fer ou de cours d'eau, ou dans les régions côtières, sont mieux reliés aux grands réseaux commerciaux. De fait, le maillage urbain national et régional reflète toujours le système de transport dominant, bien qu'il illustre aussi, et souvent, l'influence de systèmes de transport qui ont depuis été supplantés par d'autres (par exemple, les nombreux «centres ferroviaires» et «ports fluviaux» qui ont perdu de leur importance maintenant que le transport routier est prédominant). Les centres frontaliers abritent souvent des réseaux commerciaux parallèles, surtout lorsque les politiques de prix appliquées entraînent des différences de prix considérables pour les produits agricoles commercialisés.

Mais ce n'est pas parce que les liaisons de transport sont meilleures que la prospérité est au rendez-vous. Les entreprises locales doivent être en mesure de concurrencer les entreprises extérieures. Or, même dans les petits centres urbains prospères, les entreprises peuvent souffrir de la concurrence des grands centres urbains et des grandes villes, surtout lorsque ces derniers ne sont pas très éloignés et qu'ils bénéficient de bonnes liaisons de transport. Comme les groupes à faibles revenus disposent généralement de peu de temps pour acheter des biens et services, les petits centres urbains offrant peu de choix dans ce domaine sont souvent délaissés au profit des centres plus importants où l'offre est plus variée.

L'amélioration des liaisons en matière de transport n'a pas nécessairement un impact positif sur la commercialisation de la production agricole. Les opérations commerciales caractérisées par une intégration verticale et un contrôle central qui étaient prédominantes dans le secteur

agricole depuis les années 1960 et, dans bien des cas jusqu'à la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel, étaient généralement associées à l'attribution de faibles prix pour les producteurs locaux. Dans de nombreux pays, les pratiques monopolistiques sont toujours de rigueur en ce qui concerne l'achat des produits ruraux; par ailleurs, l'augmentation de l'offre peut faire baisser les prix et les agglomérations rurales peuvent se faire concurrence lorsqu'elles n'ont aucun avantage comparatif particulier à produire et à commercialiser leurs produits.

Cela nous amène à considérer deux points clés : d'une part, l'accès des producteurs ruraux aux informations sur les marchés, y compris sur les mécanismes des prix, leurs fluctuations et les préférences des consommateurs et, d'autre part, le rôle des négociants. Les informations sur les marchés peuvent transformer les pratiques des petits exploitants agricoles et les aider à adapter leur production à la demande. Ces informations peuvent venir des commerçants locaux et des membres migrants de la famille ayant accès aux marchés urbains. L'augmentation récente et spectaculaire de l'usage du téléphone mobile facilite considérablement ces échanges.

Mais pour la majorité des petits exploitants agricoles, les commerçants sont le seul lien avec les marchés urbains. Bien qu'ils soient souvent perçus comme des exploitants, ils sont aussi des intermédiaires indispensables pour l'écoulement des productions, petites et diversifiées, qui ne sont pas suffisamment rentables

pour attirer les organisations commerciales fonctionnant à grande échelle. Dans la majeure partie de l'Afrique subsaharienne, notamment en ce qui concerne les produits de l'horticulture, le système de commercialisation est souvent dominé par le négoce à petite échelle, même dans le cas de grossistes. De plus, l'accès limité des petits exploitants au système de crédit officiel amène souvent les commerçants à jouer un autre rôle important, celui de fournisseurs de crédits.

En Afrique occidentale, les commerçants sont souvent des femmes qui ont tendance à établir des relations personnelles avec les producteurs et les détaillants. Les échanges financiers s'inscrivent ainsi dans le cadre de relations sociales élargies qui assurent les bases fondamentales de la confiance nécessaire aux transactions commerciales. Le problème majeur auquel sont confrontés la plupart de ces commerçants est l'insuffisance de liquidités financières qui les rend (et rend par conséquent leurs créanciers) vulnérables aux pertes du marché. Ce problème vient s'ajouter à celui de l'insuffisance de l'infrastructure matérielle et du manque de moyens de stockage et de transformation.

### **Le rôle de l'administration locale au niveau du développement**

L'administration d'un petit centre urbain peut être un atout important ou un frein majeur pour le développement de ce centre et de l'économie rurale des environs. Une administration locale compétente et responsable vis-à-vis de la population peut faire beaucoup pour encourager les nouveaux investissements, améliorer le logement (par exemple en adoptant des règles de gestion des terres qui encouragent l'augmentation de l'offre et n'accroissent pas les coûts) et soutenir l'amélioration de l'infrastructure et des services – même avec des moyens limités. Les réformes de la décentralisation doivent renforcer et soutenir ce niveau de gouvernement. La grande priorité des gouvernements et des bailleurs de fonds internationaux (à savoir, atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement) doit également prendre en compte le soutien des administrations locales pour leur permettre d'améliorer considérablement les services offerts (distribution d'eau, assainissement, soins de santé, écoles, lutte contre les maladies, prééminence du droit, etc.). Cette action est indispensable si on veut atteindre ces objectifs (considérablement réduire les taux de mortalité infantile et maternelle, stopper la propagation du VIH/SIDA, du paludisme et d'autres maladies majeures et commencer à inverser la tendance

actuelle, et éliminer l'inégalité des sexes dans l'éducation primaire et secondaire). Pour la majeure partie de la population rurale mondiale, ces services seront disponibles dans les petits centres urbains et s'adresseront à leurs habitants et à ceux de la région environnante.

Or, les administrations locales des petits centres urbains non seulement sont faibles, mais ne sont pas non plus tenues de répondre de leurs actes et sont contrôlées par les propriétaires fonciers locaux et d'autres groupes d'intérêt puissants. De nombreuses réformes axées sur la décentralisation s'intéressent essentiellement à l'aspect national et se soucient peu de soutenir la mise en place d'administrations locales plus responsables et plus compétentes dans les petits centres urbains. Ironiquement, la plupart des gouvernements prétendent vouloir ralentir la croissance de leurs grandes villes mais ne donnent pas la peine d'adopter les moyens les plus sûrs d'atteindre ce résultat – faire en sorte que les administrations locales des petits centres urbains soient plus compétentes et efficaces.

### Est-ce la prospérité ou la pauvreté qui est le moteur de la diversification rurale et de la migration urbaine ?

Dans la plupart des régions, on a constaté, dans les ménages ruraux, un accroissement du temps accordé aux activités non agricoles et de la part du revenu qui en est tirée. L'importance de ce phénomène est souvent cachée par les statistiques officielles de l'emploi qui ne tiennent compte que de l'activité principale des personnes. Les activités rurales non agricoles comprennent toutes celles qui sont extérieures au secteur de l'agriculture – par exemple les services et l'activité manufacturière, y compris celle qui est liée à la transformation des produits agricoles. Elles comprennent également toutes les formes d'activités (travail indépendant,

emploi salarié et activités à temps plein ou à temps partiel) officielles ou non, saisonnières ou occasionnelles, assurant un revenu non-agricole. Ces activités peuvent avoir lieu dans divers endroits: à domicile, dans des lieux de travail ruraux et urbains obligeant les travailleurs à se déplacer, et dans de nombreux autres endroits, comme c'est le cas des activités itinérantes telles que le commerce.

La part du revenu d'un ménage rural tirée d'activités non agricoles, y compris les envois de fonds des travailleurs émigrés, se situe entre 30 et 60 pour cent dans la plupart des régions et peut atteindre 80, voire 90 pour cent dans certaines (voir Ellis 1998: *Household strategies and rural livelihood diversification* in *Journal of Development Studies*, Vol. 35 No1; Reardon, Berdegue and Escobar 2001: *Rural non-farm employment and incomes in Latin America: overview and policy implications*, in *World Development* Vol.29 No 3). Il est très intéressant de savoir si la diversification rurale est le résultat de la croissance dans les secteurs agricole et non agricole (qu'on pourrait appeler cycle vertueux du développement rural-urbain) ou si elle résulte d'un déclin ou d'une stagnation de l'activité agricole. La diversification peut être une facette d'un processus plus large de « dépayannerie » caractérisé par la diminution rapide de la part de la population travaillant dans l'agriculture et habitant en milieu rural. Dans ce contexte, les activités non agricoles sont concentrées dans les services très concurrentiels et mal payés tels que le petit com-

Les zones rurales s'étendant en périphérie des villes peuvent profiter de la prospérité de ces dernières car les besoins alimentaires y sont de plus en plus importants.

merce (Bryceson 1999: *African rural labour, income diversification and livelihood approaches: a long-term development perspective*, in *Review of African Political Economy* Vol. 80).

De nombreuses études de cas montrent comment ces deux processus fonctionnent. Par exemple, dans certaines régions de Chine et du Viêt-nam à forte densité de population, l'accroissement des activités non agricoles rurales est essentiellement dû à un fort excédent de main-d'œuvre dans l'agriculture. Toutefois, dans ces deux pays, ces excédents de main-d'œuvre ne sont apparus qu'après l'effondrement du système agricole collectif de 1979 à 84 en Chine et après 1986 au Viêt-nam. Lorsque les ménages ont commencé à assumer la responsabilité des activités agricoles, les niveaux de production ont progressé et dans les régions à fort potentiel cela a contribué au déclin de la pauvreté rurale et à l'accroissement de la demande de produits non agricoles; parallèlement, toutefois, la pénurie de terres a entraîné une accélération sans précédent de la migration vers les centres urbains, petits et grands (Kirkby, Bradbury and Shen 2000: *Small Town China – Governance, Economy, Environment and Lifestyle*, in *Three Zhen*, Ashgate, Aldershot, Douglass et al 2002: *The Urban Transition in Vietnam*, UNCHS and University of Hawaii).

Dans la majeure partie de l'Afrique subsaharienne, la progression des emplois non agricoles depuis la mise en œuvre de l'ajustement structurel tient autant à la nécessité de disposer d'argent pour payer les services de base qu'à la chute des revenus tirés de l'activité agricole et, dans certaines régions, à l'émergence de nouveaux types d'emplois dans les services pour le tourisme international (Bah et al 2003: *Changing rural-urban linkages in Mali, Nigeria, and Tanzania*, in *Environment and Urbanization* Vol. 15, No 1, pages 13-24). Dans la majeure partie des cas, ces derniers ne sont pas la conséquence d'une évolution endogène mais de l'internationalisation du commerce, de la production et des services.

Les auteurs appartiennent au Human Settlements Group de l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED). Cet article est tiré de Satterthwaite, David and Cecilia Tacoli (2003), *The Urban Part of Rural Development: The Role of Small and Intermediate Urban Centres in Rural and Regional Development and Poverty Reduction*, Rural-urban working papers series, No 9, IIED, London, 64 pages. Cette étude de cas et de nombreuses autres consacrées aux liens existant entre milieu rural et milieu urbain peuvent être téléchargées gratuitement à l'adresse [www.iied.org/urban](http://www.iied.org/urban).



Foto: Wilcke