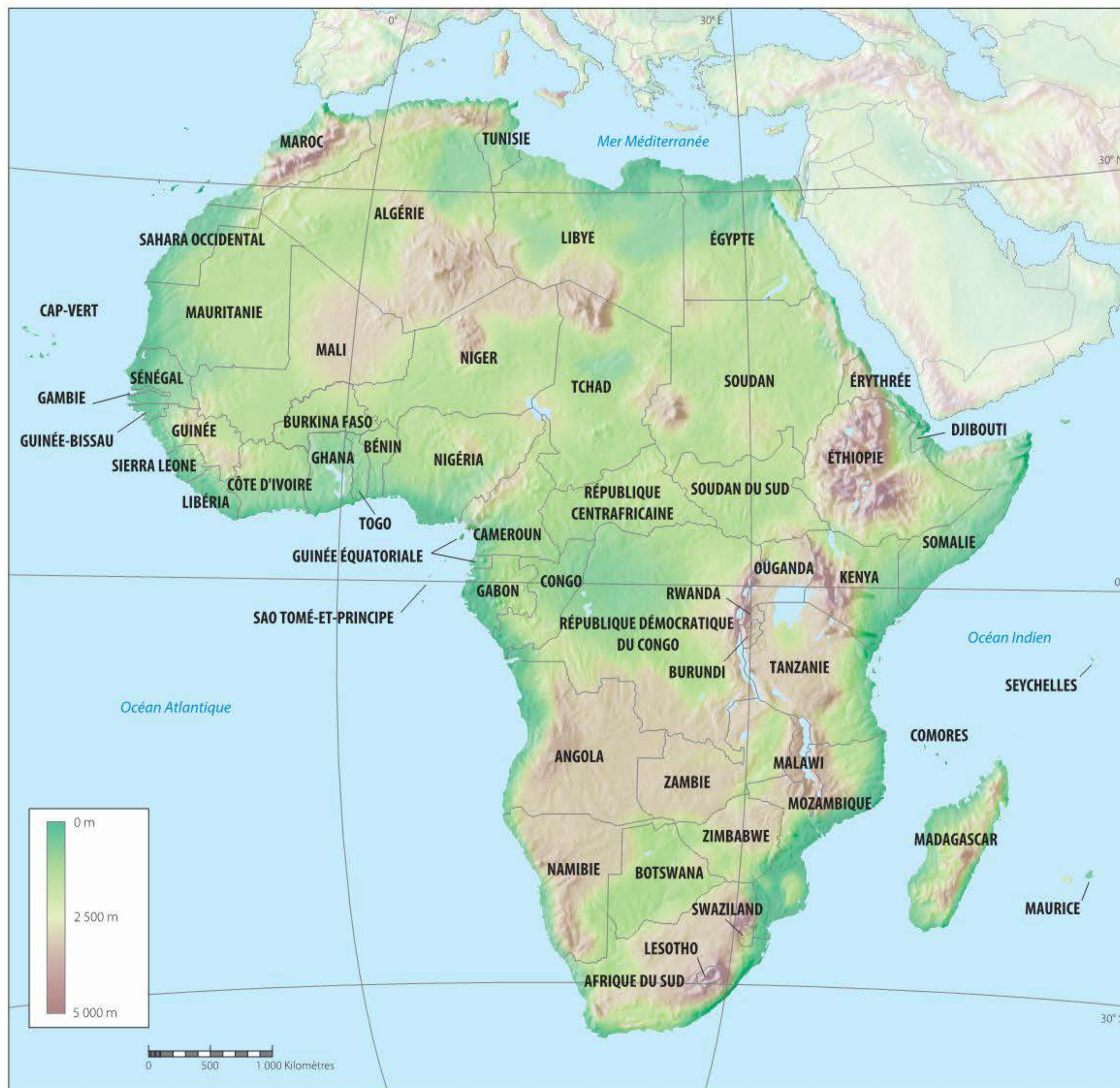


## C1. Les États d'Afrique

Source: JPL-NASA, 2014



## SE RÉAPPROPRIER LE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES

***Dans le contexte d'une mondialisation traversée par de fortes tensions, où la planète est confrontée aux enjeux du changement climatique et de l'épuisement des ressources non renouvelables, l'Afrique est face au défi d'inventer des modèles de développement originaux. Ceux-ci devront être à même de répondre aux besoins considérables liés à l'amélioration des conditions de vie de la population, à l'évolution démographique et à la nécessaire diversification économique, sans pour autant reproduire à l'identique des modèles de croissance passés dont la soutenabilité n'est pas assurée. Ce défi est au cœur de l'Agenda 2063 de l'Union Africaine pour la transformation structurelle du continent. Il impose de mobiliser l'ensemble des ressources territoriales disponibles, celles des villes et des campagnes, afin d'utiliser à plein la diversité des dynamiques spatiales existantes.***

### • Valoriser les dynamiques territoriales

Après deux décennies caractérisées par les politiques d'ajustement structurel et leurs conséquences, l'Afrique est engagée depuis une quinzaine d'années dans une nouvelle phase de transformation : poursuite de la transition démographique et urbaine, croissance économique soutenue tirée par un marché intérieur en expansion, la hausse des prix des matières premières et le regain des investissements extérieurs. Même si la conjoncture récente marquée par des conflits et un ralentissement de la croissance lié à la baisse des cours des produits miniers et pétroliers incite à la prudence, ces changements ont fait passer le continent du risque d'impasse à l'espoir d'émergence.

De telles dynamiques pourraient laisser croire que, suivant le modèle des transitions observées sur d'autres continents, le monde rural serait voué à un dépérissement progressif au profit de villes en pleine expansion et adossées à un processus solide d'industrialisation. Un examen attentif des mutations des économies et des sociétés africaines révèle au contraire un panorama beaucoup plus complexe et diversifié, avec des écarts importants selon les pays et régions du continent.

Tout d'abord la poussée démographique, qui verra l'arrivée de 1,35 milliard d'habitants supplémentaires d'ici 2050, ne concernera pas que les villes, qui continueront à croître rapidement sans atteindre le rythme du dernier quart de siècle. Les ruraux devraient rester majoritaires jusqu'aux années 2040 et la densification du peuplement des campagnes se poursuivra avec 350 millions de nouveaux résidents en 2050. Le continent sera aussi la seule région du monde où la population rurale continuera à croître après cette date. Ensuite, les économies urbaines n'empruntent pas, pour le moment, le modèle de développement fondé sur l'industrie observé ailleurs. Les villes africaines se sont principalement construites sur des rentes commerciales et administratives et sont caractérisées par l'ampleur de l'emploi informel, souvent peu qualifié, dans le commerce, les services et les très petites entreprises de l'artisanat et de la construction.

Or la densification démographique du continent façonne aussi les territoires du fait d'une imbrication toujours plus grande entre les villes, les campagnes et les bourgs qui les organisent. L'ampleur

inédi de circulations multiples - mobilité des produits et des personnes, diffusion des idées - facilite l'émergence de nouvelles territorialités fondées sur la mobilisation de ressources aux ancrages multiples, facilitant l'innovation et contribuant à la recomposition des espaces.

D'un côté, le développement fulgurant de la téléphonie, les progrès - encore timides - de l'accès à l'énergie, la construction de grandes infrastructures de transport ou d'irrigation accroissent fortement l'attractivité de certains territoires, parfois au détriment d'autres. L'essor des activités minières et l'attrait d'investisseurs locaux et étrangers pour les terres agricoles les plus fertiles sont souvent mis en avant comme de nouveaux leviers pour le développement. Ces activités, par la concentration des capitaux qu'elles supposent, la diversité des acteurs qu'elles mobilisent, la multiplicité des échelles de décision qu'elles impliquent et leurs impacts ambivalents sur le développement des territoires qui les accueillent, illustrent la complexité des processus en cours.

L'autre versant des transformations rurales, moins visible car plus fragmenté et moins médiatisé, est porté par les efforts des familles rurales pour combiner leurs multiples activités, à cheval sur la ville et la campagne et parfois adossées aux ressources de la migration, et pour faire vivre des territoires parfois enclavés. L'audience croissante des organisations paysannes rend plus visible ces actions qui s'appuient souvent sur le dynamisme des marchés locaux, nationaux et transfrontaliers, associant producteurs, éleveurs, petits commerçants, entrepreneurs de transformation des produits agricoles et alimentaires... qui nourrissent les villes et génèrent la grande majorité des emplois actuels. Les exemples des corridors Ouagadougou - Accra ou Nairobi - Kampala, de la basse vallée du fleuve Sénégal ou de la région du lac Tchad illustrent cette intensité des flux entre villes et campagnes. Ceux-ci redessinent la géographie économique en faisant émerger de nouveaux pôles, au-delà des secteurs agricoles ou extractifs extravertis auxquels on associait jusqu'alors la modernité économique africaine.

Entre espoirs, tensions et conflits, liés notamment à l'utilisation et à l'accès aux ressources naturelles, un nombre croissant de voix se font entendre pour souligner l'importance d'inscrire ces dynamiques territoriales dans des débats ouverts sur les modèles de développement. L'ampleur des besoins liés à l'amélioration des conditions de vie de façon durable implique de conjuguer au mieux performance économique, équité dans la redistribution des richesses produites et respect de l'environnement. Si l'insertion croissante de l'Afrique dans la mondialisation continue à offrir de larges opportunités, les aléas internationaux impliquent aussi de mobiliser au mieux l'ampleur du marché intérieur continental et de développer les ressources offertes par les dynamiques territoriales.

L'Afrique subsaharienne va connaître un changement démographique d'une amplitude inconnue dans l'histoire. Alors que sa population avait augmenté au cours des quarante dernières années dans des proportions équivalentes à celle de la Chine ou de l'Inde, la croissance des quarante années à venir sera plus de deux fois supérieure (1,4 milliards d'habitants supplémentaires au lieu de 650 millions) pendant que la population chinoise diminuera et que celle de l'Inde ne gagnera que 400 millions d'habitants.

### • Eviter les excès et les risques de la métropolisation

Seuls quelques pays situés aux deux extrémités septentrionale et méridionale du continent ont jusqu'ici véritablement engagé leur changement structurel, avec des économies

plus diversifiées, plus riches, adossées à une urbanisation territorialement équilibrée à forte densité économique, et plus efficacement intégrées dans la mondialisation. Ailleurs, les mutations économiques dessinent une image indécise, où les faits de structure l'emportent encore sur les dynamiques récentes. L'agriculture reste toujours le socle de l'activité d'une population majoritairement rurale et l'urbanisation se poursuit, principalement au profit des capitales, et sur la base d'un secteur informel qui rend difficile le financement des infrastructures nécessaires, tout comme le rééquilibrage vers les autres villes et les zones rurales. L'insertion dans la mondialisation reste fragile avec l'exportation de produits primaires peu ou pas transformés (mines, forêt, agriculture d'exportation).

Ces activités, surtout celles du secteur extractif, gonflent la croissance en valeur absolue et, dans quelques pays, stimulent une dynamique d'investissement. Cependant, elles n'ont que rarement des effets d'entraînement réels, créent peu d'emplois et ne profitent guère à la majorité de la population. Elles stimulent la croissance des plus grandes villes par l'investissement des rentes dans le bâtiment et les travaux publics, ce qui conduit souvent à négliger l'urbanisation « d'en bas », celle des petites villes, et l'agriculture, en favorisant la voie en apparence plus facile des modèles alimentaires à base de produits importés.

Ces dynamiques accentuent une tendance à la métropolisation, renforçant toujours plus les déséquilibres territoriaux hérités de l'époque coloniale, où le chef-lieu était généralement le port d'exportation, et amplifiés après les indépendances. Les Etats ont largement favorisé leur capitale, pour des raisons politiques, au détriment des petites villes et des villes moyennes. Celles-ci se sont développées en taille du fait de la croissance démographique mais sans bénéficier des investissements publics en matière d'infrastructures et de services, accentuant l'attractivité de la grande ville et les écarts de population. Aujourd'hui les effets de seuil entre la plus grande agglomération et les villes secondaires sont considérables dans de nombreux pays, et les besoins toujours plus grands liés à cette macrocéphalie urbaine sont un obstacle au développement de l'ensemble des territoires. Le phénomène est accru par le caractère horizontal et souvent mal contrôlé du développement urbain, qui démultiplie les coûts des réseaux (de voirie, de transport, d'eau, d'assainissement et d'électricité) et la charge pour les finances publiques.

Cette métropolisation, qui voit l'émergence par extension progressive de conurbations urbaines de grande ampleur, de plus en plus difficilement gérables, conduit à une attention renforcée des pouvoirs publics pour le fait urbain au détriment des « affaires rurales ». Cette tendance est encouragée par les discours de la nouvelle économie géographique, qui voit dans les économies d'agglomération un moteur central de croissance, alors que la concentration des activités et des hommes n'offre que des effets de levier très limités quand les activités sont à faible valeur ajoutée et les populations pauvres.

Il existe ainsi un enjeu de rééquilibrage des territoires qui passera par l'accompagnement des dynamiques rurales et le soutien au développement des villes secondaires. Sans quoi le risque est grand de voir se renforcer des phénomènes d'exode rural et de migration de grande ampleur vers les zones urbaines les plus peuplées – avec des tensions économiques, sociales, environnementales et politiques accrues – et de créer en parallèle des zones de marginalisation spatiale sans perspectives pour leurs populations. En l'absence de financements compensatoires significatifs, le désengagement des pouvoirs publics et le délaissement des territoires constituent une porte

ouverte vers une instabilité durable. Les zones d'influence gagnées depuis une dizaine d'années par Al Qaïda au Maghreb islamique et Boko Haram dans la région soudano-sahélienne, ou celle plus ancienne de la Lord's Resistance Army en Ouganda et chez ses voisins du nord et de l'ouest, sont là pour le rappeler.

### • Favoriser l'activité et l'emploi par le développement territorial

Pour éviter des stratégies duales périlleuses assumant des zones d'investissement et de croissance d'un côté et des zones vouées au déclin de l'autre, tout en répondant aux impératifs du changement structurel, il faut sortir des sentiers battus du « business as usual » et de la conception traditionnelle des politiques publiques.

Ce changement est d'autant plus nécessaire que l'Afrique fait face à un boom de sa population active qui va devenir la principale source de croissance de la force de travail mondiale. Dans les quinze prochaines années, 440 millions de jeunes arriveront à l'âge de chercher un emploi. Cette arrivée massive de jeunes actifs est une chance exceptionnelle pour le dynamisme des économies africaines à condition toutefois que le niveau de formation soit renforcé et que l'environnement économique et institutionnel soit favorable aux investissements.

Relever un tel défi suppose de sortir d'une approche trop segmentée et centralisée des politiques publiques. En effet, malgré les avancées des politiques régionales et de la décentralisation, l'essentiel des choix politiques et des investissements publics relève des Etats et de leurs administrations sectorielles, peu enclines à penser les territoires dans leur diversité et leur complexité. La segmentation statistique entre le rural et l'urbain, dont les limites sont de plus en plus imprécises du fait de la densification et de l'évolution des modes de vie, tout comme celle de l'action publique entre secteurs et domaines d'activité, rend difficile la perception des dynamiques économiques, sociales et spatiales réelles et leur accompagnement.

Il n'existe pas de priorité sectorielle miracle – à l'instar de l'industrialisation souvent mise en avant – qui permettrait de répondre à l'ampleur des besoins du continent. Il existe au contraire un impératif de réinvestir dans des stratégies de développement durable, multisectorielles et spatialisées, permettant de s'appuyer sur les atouts et de prendre en compte les contraintes du développement des différents territoires.

Cette « reterritorialisation » des politiques publiques passe par la mise en œuvre de démarches participatives, le renforcement des collectivités locales et de régulations concertées entre différentes échelles de gouvernance, le réinvestissement dans les infrastructures et les services des bourgs ruraux et des villes petites et moyennes. Elle est à même de contribuer à une redynamisation des processus de développement local et à la création d'emplois par la densification des relations villes-campagnes et un meilleur accompagnement des initiatives. En pensant simultanément le développement de l'agriculture et celui des petites villes dans une perspective territorialisée et dans une logique de bassin d'approvisionnement et d'emploi, la rénovation des politiques publiques est une des clés principales de la transformation structurelle du continent.

**Bruno Losch, Denis Pesche,  
Géraud Magrin et Jacques Imbernon**