

Jean-Marie Cour

GÉRER L'ÉCONOMIE LOCALEMENT EN AFRIQUE DE L'OUEST : LE PROGRAMME ECOLOC

L'étude WALTPS (West Africa Long Term Perspective Study) a montré que l'économie d'un pays ou d'une région peut s'interpréter non seulement comme une combinaison de secteurs ou de branches, mais aussi (et surtout) comme une congruence d'économies locales de petites régions constituées par un centre urbain (ou quelques villes proches) et son hinterland rural. Dans la plupart des pays de la région, ces petites régions urbano-centrées concentrent au moins les quatre cinquièmes de l'activité économique totale sur moins d'un cinquième de la superficie totale du pays, cependant que le reste du territoire est constitué de zones à prédominance rurale, relativement enclavées, et économiquement peu différenciées. C'est au sein de ces petites régions urbano-centrées qu'apparaissent les principales innovations en matière de systèmes de production et d'échanges, mais aussi de transformation des rapports sociaux.

Le processus de décentralisation, dans lequel tous les pays de la région sont engagés, apparaît ainsi comme la conséquence logique de la multiplication du nombre de villes qui constituent autant de centres de pouvoir qui ne demandent qu'à s'affirmer. Initialement chargées de gérer (administrativement) le territoire qui leur est dévolu, les collectivités locales nouvellement créées ont rapidement compris qu'elles ne peuvent exercer pleinement leurs responsabilités sans s'impliquer dans le développement économique local et sans une bonne compréhension du fonctionnement de l'économie de leur territoire et des interactions avec les territoires environnants.

C'est la raison pour laquelle le Programme de développement Municipal (PDM) et le Club du Sahel ont pris en 1997 l'initiative du programme Ecoloc, qui a pour intitulé en anglais : « *Managing the economy locally in west Africa* ». Ce programme s'est fixé les objectifs suivants :

- préciser le concept d'économie locale et montrer qu'il est possible d'en comprendre et d'en décrire le fonctionnement, les principaux moteurs et les interactions avec le reste du pays et du monde ;
- mettre en évidence les freins au développement de ces économies locales mais aussi les potentialités, et explorer les conditions d'une relance durable de ces économies locales ;
- préciser les rôles des divers acteurs publics et privés, locaux et extérieurs, et créer les conditions d'un renforcement du dialogue entre tous ces intervenants ;
- aider à l'émergence d'une coalition d'intérêts autour d'une stratégie de développement local ;

- déterminer les besoins d'information et de formation qui en résultent pour les acteurs locaux, en application du principe : *empowerment by knowledge*.

Chaque exercice Ecoloc porte sur une petite région constituée par une ville de deuxième rang (capitale régionale ou ville dont la population dépasse 100 000 habitants) et sa zone d'influence rurale. L'Afrique de l'ouest compte aujourd'hui une centaine de villes de ce type. Ces territoires, peuplés au total de quelque 500 000 habitants, sont suffisamment restreints pour qu'on puisse en faire l'étude « exhaustive », et ils sont suffisamment différenciés pour qu'on puisse y saisir la complexité des processus économiques et sociaux, appréhender les comportements réels des divers acteurs et identifier les principaux déterminants des interactions entre la ville et son hinterland.

Burkina Faso : le satellite en plus des traditions.



Chaque exercice Ecoloc commence par l'élaboration, par une équipe pluridisciplinaire de consultants locaux, d'un système d'information démographique, économique et sociale local, comparable, toutes proportions gardées, à celui dont dispose le gouvernement central. Ces informations qui portent à la fois sur l'état des lieux, la rétrospective et les perspectives à long terme sont résumées dans un « tableau de bord de l'économie locale » accessible à un public non spécialiste. C'est sur la base de cette information de qualité que s'engage ensuite une phase de dialogue politique, de concertation et d'appropriation qui a pour but de construire progressivement une vision partagée du mode de fonctionnement de l'économie locale, de ses faiblesses et de ses atouts, et de faire émerger, sinon un consensus large, du moins une coalition d'intérêts autour d'une stratégie de développement local et de reconquête par les institutions et opérateurs locaux de leur propre avenir. Enfin, la phase de mise en œuvre des stratégies de développement communal et de relance de l'économie locale concerne, individuellement puis en partenariat, chacun des principaux décideurs ou groupes d'acteurs locaux : collectivités locales, administrations et services publics, organisations professionnelles, partenaires locaux et extérieurs. Cette phase de mise en œuvre des stratégies peut donner lieu à la création d'associations de communes pour défendre auprès des autorités régionales et sous-régionales des enjeux communs, relatifs par exemple à l'amélioration du réseau local de marchés, ou à l'aménagement des territoires et à la facilitation des échanges au sein de la sous-région.

Sans entrer dans les détails du contenu des exercices Ecoloc, pour lesquels on pourra se référer au manuel méthodologique et aux études de cas publiées, on se contentera ici de rappeler deux points de méthode.

Le premier concerne l'analyse de l'économie locale en termes de complexes d'activités liées à une fonction particulière telles que :

- subvenir aux besoins essentiels de la population, dont l'alimentation ;
- équiper, construire et entretenir la ville et sa zone d'influence ;
- produire des biens et services finaux et intermédiaires autres que ceux mentionnés précédemment ;
- échanger (exporter, importer, réexporter) des biens et services avec la zone d'influence rurale, avec les autres villes et les autres régions et avec le reste du monde et faire circuler l'argent ;
- administrer la ville et la zone d'influence.

Ce mode de lecture de l'économie locale en termes de complexes permet d'aborder les villes non comme des systèmes fermés, mais en tant que pôles de structuration de l'économie locale et de développement des relations avec l'hinterland et le reste du monde.

Le deuxième point de méthode a trait à l'identification des « pilotes » de l'économie locale. Au sein de

chacun des complexes identifiés, on s'efforce de repérer les principaux acteurs publics et privés, locaux et extérieurs à la région, « modernes » et « informels », d'évaluer leur niveau d'implication dans la vie économique locale, leurs performances, forces, faiblesses, leurs revendications ou attentes, et leurs capacités de réaction à la conjoncture et d'anticipation des évolutions structurelles. Les études Ecoloc tentent ainsi de répondre aux questions suivantes : de quels centres de décision dépendent les diverses composantes de l'économie locale ? Quels sont les facteurs extérieurs exerçant une influence majeure sur ces diverses composantes ? Que peuvent faire les opérateurs locaux pour maximiser leurs chances dans un environnement de plus en plus « globalisé » ?

Dans la plupart des villes moyennes étudiées, la grande majorité de la population trouve sa raison d'être, son activité et ses revenus dans le niveau de base de l'économie, qui procure à la population et à la multitude de micro-entreprises les biens et services essentiels. Si l'économie de base d'une ville peut être qualifiée sans conteste de locale, en ce sens qu'elle ne dépend que de décisions et d'impulsions locales, cela est moins évident pour la composante plus « moderne » ou « officielle », qui engendre la moitié ou plus du produit local brut. Les centres de décision correspondants ne sont pas nécessairement – et sont même rarement – localisés dans la ville considérée. Ils se situent plutôt dans les niveaux supérieurs de l'armature urbaine nationale, et plus probablement dans la capitale, voire à l'extérieur du pays. La plupart des échecs constatés dans les « projets » de développement, tant publics que privés, s'expliquent par la faible implication des opérateurs locaux dans la conception, le montage et la mise en œuvre de ces projets : ils restent inappropriés parce qu'ils sont (socialement, spatialement) inappropriables. Face à ces centres de décision extérieurs, qui sont habituellement les seuls détenteurs de l'information et des ressources nécessaires, la marge de manœuvre des décideurs locaux est certes limitée, mais elle n'est jamais nulle. C'est l'un des intérêts des exercices Ecoloc d'aider ces décideurs locaux à prendre conscience de cette marge de manœuvre et à en tirer parti.

Cette approche des territoires constitués par des villes moyennes et leur hinterland rural montre que le milieu dans lequel pensent et agissent les ménages et les opérateurs économiques « réels » (par opposition aux agents fictifs identifiés dans les comptes et les modèles macro-économiques habituels) est davantage urbano-rural qu'urbain ou rural. Les clivages (*kevin-cleavages*...) habituels entre secteur agricole et secteurs non agricoles, et entre milieu rural et milieu urbain apparaissent ainsi comme artificiels et trompeurs.

Un nombre croissant d'experts de la Banque mondiale se rendent ainsi compte que, avant de rédiger les

deux documents de stratégie urbaine (*Cities in transition : a strategic view of urban and local development*) et de stratégie rurale (*Rural development : from vision to action*) la Banque aurait été bien inspirée de demander à tout son staff de réfléchir ensemble à l'importance de la dimension spatiale et territoriale des processus de développement. Les documents nationaux de stratégie de développement (*Comprehensive Development Framework*) et d'assistance (*Country Assistance Strategy*) devraient être accompagnés, chaque fois que possible, par des documents de même nature, élaborés à l'échelle de ces petites régions, avec la participation active des décideurs locaux. Les experts en recherche urbaine sont bien placés pour susciter une réflexion sur le contenu et le processus d'élaboration de stratégies locales de développement (*Local Development Framework*).

Le niveau local est aussi, dans bien des cas, un espace de programmation plus pertinent que la ville ou le milieu rural pris isolément, d'autant que de nombreux acteurs du développement local interviennent à la fois dans ces deux milieux. Ainsi, par exemple, un projet agricole qui s'appuie largement sur les opérateurs urbains a plus de chance de survivre qu'un projet agricole « en rase campagne », loin de toute ville, ou dont la mise en œuvre repose sur une structure de projet *ad hoc*, ignorant totalement la ville et ses opérateurs économiques. De même, lorsque, dans le cadre d'un projet urbain, on intervient sur les fonctions marchandes d'une ville, par exemple en réhabilitant le marché central, il faut aussi prendre en compte les besoins des opérateurs des marchés secondaires et des marchés ruraux avec lesquels ce marché central est appelé à fonctionner, faute de quoi l'effet multiplicateur de cet investissement urbain sur l'économie locale et sur l'économie urbaine elle-même risque d'être amoindri.

Le concept de développement local, urbano-rural, fournit aussi l'occasion de repenser autrement la question de la lutte contre la pauvreté, qui est devenue la préoccupation majeure – pour ne pas dire la tarte à la crème – des agences de coopération. La première raison est d'ordre structurel. Sur la longue durée, la seule façon de garantir une croissance forte et continue des revenus moyens par habitant rural consiste en effet à favoriser (ou tout au moins ne pas freiner) la division du travail entre les agriculteurs et les consommateurs non producteurs de denrées alimentaires, qui sont prin-

cipalement des urbains. Les villes ont ainsi pour fonction d'attirer le maximum de personnes compatible avec les conditions de survie en milieu urbain. Ces nouveaux citadins, qui découvrent que le coût de la survie est trois fois plus élevé en milieu urbain que dans leur milieu ou pays d'origine, apparaissent comme de nouveaux pauvres. Mais, si ces migrants ont pris la décision de migrer, c'est qu'ils ont un projet, le projet de progresser. Ils se donneront donc les moyens de se hisser au niveau de vie imposé par leur nouveau milieu, et l'expérience montre qu'une fraction importante d'entre eux y réussiront. Dans un pays en voie de peuplement, une ville sans pauvres serait une ville d'apartheid, refusant de jouer son rôle dans le processus de peuplement. Ce n'est donc pas de la présence de pauvres en ville qu'il faut s'inquiéter, mais de la capacité des villes à assimiler ces migrants et du temps moyen qu'il faudra à ces migrants pour se hisser au niveau moyen de productivité et de revenu de leurs nouveaux voisins.

La seconde raison qui milite en faveur d'une approche locale, et non urbaine ou rurale, de la lutte contre la pauvreté tient au mode de fonctionnement de ces économies locales. L'insuffisance – et non l'excès – de la dépense publique locale y constitue l'un des freins à l'activité locale. Un franc supplémentaire prélevé par les collectivités sur les ressources locales pour alimenter – à bon escient – la dépense locale peut se traduire par un surcroît d'activité et donc de revenus des ménages de deux ou trois francs. Or, c'est à l'échelle de l'économie locale, urbano-rurale, et non de la ville et des villages pris isolément, que ce prélèvement doit être organisé. Les études Ecoloc montrent qu'il est possible de tripler le niveau actuel de ce prélèvement.

Enfin, une troisième raison pour aborder la question de la pauvreté de manière locale est d'ordre social ou socio-économique. La pluri-activité (un pied en ville, un pied en milieu rural), les transferts entre ménages urbains et ruraux et les migrations alternantes ou saisonnières font naturellement partie des stratégies individuelles et collectives de lutte contre la précarité. Il faut favoriser et non entraver cette respiration entre les villes et leur hinterland, accepter que l'épargne rurale s'investisse en ville, et que telle ou telle activité privée apparaisse là où on l'attend le moins, « au mauvais endroit ».

Jean-Marie Cour

Jean-Marie Cour est membre du conseil général des Ponts et Chaussées et consultant.
< jean-marie.cour@wanadoo.fr >