



NATIONS UNIES

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL



Distr.: LIMITEE

E/ECA/PSD.7/26
22 janvier 1992

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Septième session de la Conférence commune des
planificateurs, statisticiens et démographes africains

Addis-Abeba (Ethiopie), 2 - 7 mars 1992

**UNE EVALUATION DES POLITIQUES DE MIGRATION
URBAINE DANS CERTAINS PAYS AFRICAINS**

I. INTRODUCTION

1. La superficie totale de l'Afrique (30 millions de Km²), représente 21 % de la superficie totale des terres du globe; mais, en 1990, la population du continent (642 millions d'habitants) constituait 12% de la population mondiale. La répartition de la population dans l'espace est inégale. Par exemple, l'Afrique du Nord, avec 28 % de la superficie de l'Afrique, n'abritait en 1990 que 22 % de la population du continent; en revanche les sous-régions de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique de l'Est, dont la superficie est à peu près comparable (20 et 21 % de la superficie du continent) abritaient respectivement en 1990 30 et 31 % de la population africaine.
2. L'urbanisation croissante, qui est due en parti à l'exode rural, est l'un des facteurs à l'origine de la répartition inégale de la population dans les pays africains. Ce phénomène a deux caractéristiques à savoir le pourcentage faible quoique croissant de la population urbaine et le taux d'accroissement élevé des populations urbaines (ainsi que de la population totale).
3. Ainsi, le taux d'urbanisation en Afrique qui était de 15 % en 1950, a atteint 23 % en 1970 et 34 % en 1990. Selon des projections de l'Organisation des Nations Unies, d'ici l'an 2025, ce taux devrait atteindre 57 % pour une population de 912 millions contre 217,4 millions en 1990¹. S'agissant de l'accroissement de la population urbaine, les taux de l'Afrique sont par exemple parmi les plus élevés dans le monde, ayant été estimés respectivement à 4,68 et 4,95 par an entre 1950-1970 et 1970-1990² (voir tableau A.1).
4. Pour ce qui est des trois facteurs qui déterminent la croissance de la population urbaine (accroissement naturel, migration urbaine nette et redéfinition des limites administratives des localités), il a été démontré que, dans le cas des pays africains, les deux derniers ont été les plus influents dans les années 60 mais que le rôle de l'accroissement naturel a pris du poids dans les années 70 et 80³.
5. Les localités urbaines bourgeonnantes, en particulier, les villes principales sont confrontées à des problèmes tels que la pauvreté, les difficultés de plus en plus grandes qu'ont leurs habitants à trouver un emploi sur des marchés du travail caractérisés par un chômage déclaré et un sous-emploi sur une vaste échelle ainsi que par la pression qui s'exerce sur des services sociaux (logements, écoles, hôpitaux, etc.) déjà surexploités.
6. Quelques exemples de problèmes rencontrés par les villes africaines sont énumérés ci-après :
 - a) Les dépenses par habitant de la municipalité de Nairobi ont baissé en moyenne de 2 % par an entre la fin des années 70 et le milieu des années 80⁴;

¹ Organisation des Nations Unies, World Urbanization Prospects, 1990, ST/ESA/SER. A/121. (New York: Organisation des Nations Unies, 1991).

² Organisation des Nations Unies, idem.

³ Toma J. Makannah, "Policy measures for stemming urban in-migration in sub-saharan Africa", Commissioned Papers: Conference on the Role of Migration in African Development, Dakar: UAPS, 1990

⁴ R.E. Stren, "Helping African Cities", Public Administration and Development, vol.11, no.: 3 (Mai-Juin 1991).

b) Au Nigéria, en particulier dans les grandes villes telles que Lagos, la demande de logement excède largement l'offre et environ 30 % des habitations urbaines ne répondent pas aux normes⁵;

c) Dans presque chaque ville africaine, il n'y a pas assez d'infrastructures économiques et sociales par rapport aux populations; c'est le cas en particulier dans les quartiers pauvres d'où, entre autres, une insuffisance des services d'approvisionnement en eau, de transport public, de santé, d'enseignement et les carences au niveau de la collecte des ordures ménagères et de la réfection des routes⁶.

7. Ces problèmes des villes africaines sont aggravés par un autre phénomène à savoir une urbanisation croissante qui ne s'opère en grande partie sans que soient jetées les bases du développement économique et social⁷.

8. Au sujet du rôle de ceux qui immigreront dans les villes, dans les problèmes des villes des PMA africains et autres, il a été soutenu que dès lors que ces immigrants dominent le marché de l'offre urbain, ils risquent fort de jouer un rôle prééminent dans le déséquilibre de la main-d'oeuvre dans le secteur et dans d'autres problèmes connexes⁸.

9. A cet égard, l'une des conclusions qui se retrouvent le plus au cours des ans dans les enquêtes de l'Organisation des Nations Unies sur la perception des tendances démographiques par les gouvernements est que la répartition inégale des populations dans l'espace, y compris l'expansion phénoménale des grandes villes, est considérée par la majorité des pays africains comme le principal problème de population. Par exemple, lors de la sixième enquête de l'Organisation des Nations Unies menée entre 1987 et 1988, 77 % des 26 pays africains qui ont répondu ont estimé que les caractéristiques générales de la répartition de la population laissaient à désirer. S'agissant de taux de croissance de la population des zones métropolitaines, qui englobent en général les plus grandes villes des différents pays, 81 % l'ont considéré insatisfaisant. Dans le même temps, 46 % des pays ont jugé insatisfaisants les taux de croissance dans les zones urbaines⁹.

10. Pour faire face à certains des problèmes susmentionnés et notamment pour juguler l'immigration urbaine, un certain nombre de stratégies, allant de l'implantation de pôles de croissance à la promotion de programmes de développement rural intégré, sont proposées dans les plans de développement nationaux des pays africains. Cependant, les différentes mesures prises par les gouvernements africains n'ont pas permis en général de mettre un terme à l'immigration

⁵ R.E. Stern and R.R. White (eds.) African Cities in Crisis (Boulder: Westview Press, 1989).

⁶ Idem.

⁷ Allen Kelley, "African Urbanization and City Growth: Perspectives, problems and policies", document présenté à la conférence internationale sur le développement et l'accroissement rapide de la population, Paris, 2-4 septembre 1991; et Toma J. Makannah, "Patterns of Urbanization and socio-economic development in sub-saharan Africa", in J. Tarver (ed.) Urbanization Handbook for Africa, (à paraître).

⁸ A. Berry and R.H. Sabot, "Labour market performance in developing countries", in P. Streeten and R. Jolly (eds.) Recent Issues in World Development (Oxford: Pergamon Press, 1981).

⁹ CEA, 'Status and prospects of population policies in ECA member States', in African Population Studies Series, No.10 (1989)

urbaine ou de réduire l'acuité de certains problèmes rencontrés par les villes africaines¹⁰. Cela milite en faveur d'une réévaluation de ces mesures.

II. EVALUATION DES POLITIQUES DE MIGRATION URBAINE DANS LES PAYS AFRICAINS

A. Classification des politiques de migration urbaine des pays africains

11. Les politiques relatives à la migration urbaine ont été classées comme suit par Findley¹¹ :

- a) Les politiques visant à restreindre la migration vers les zones métropolitaines;
- b) Les politiques visant à ralentir l'exode rural;
- c) Les politiques visant à réorienter les migrants ruraux et urbains vers certaines destinations.

12. Une classification légèrement différente est proposée par Simmons (et d'autres) qui distingue¹² :

a) Les politiques visant à améliorer la situation socio-économique de migrants pour qu'ils ne quittent pas leur lieu d'origine;

b) Les politiques axées sur la réorientation des migrations des zones rurales vers des zones inhabitées ou frontalières, des pôles de croissance, des villes moyennes ou par l'implantation de nouvelles villes.

13. En fonction de ces classifications et d'autres, les politiques relatives à la migration urbaine essayées par certains gouvernements africains ont été classées en trois grandes catégories, à savoir (tableau 1) :

a) Les politiques visant à réduire le flux de migrants à la source et ce, par l'amélioration de l'environnement socio-économique dans les zones rurales au moyen de programmes de développement rural;

b) Les politiques visant à détourner les immigrants urbains des villes principales ou des grandes villes et à les orienter vers les zones inhabitées ou frontalières, les pôles de croissance, d'autres villes d'importance moyenne ou des villes nouvellement créées;

c) Les politiques visant à éliminer les disparités régionales en particulier entre zones rurales et zones urbaines; des efforts ont également été faits pour définir l'objectif politique global de chaque pays.

¹⁰ Voir par exemple: R.E. Stren "Helping African Cities", Public Administration and Development, Vol. 11, No.3 (mai-juin 1991); et Makannah, *op. cit.*

¹¹ S.E. Findley, Planning for International Migration: A Review of Issues and Policies in Developing Countries (Washington, D.C./ US Department of Commerce, Bureau of the Census, 1977)

¹² A.B. Simmons et alia, Social change and Internal Migration (Ottawa: IRDC, 1977)

B. Evaluation des politiques relatives à la migration urbaine¹³

14. Les politiques des pays africains relatives à la migration urbaine indiquée dans le tableau 1 ainsi que d'autres sont évaluées dans la section ci-après d'une manière théorique et empirique sous l'angle de leur capacité d'influer directement ou indirectement sur l'immigration. Les moyens d'action suivants sont évalués : a) les programmes de développement rural, b) les obstacles urbains à la migration, c) la réduction du fossé séparant les zones urbaines des zones rurales et d) l'implantation de villes moyennes et/ou de pôles de croissance. Bien qu'elles ne visent pas à juguler l'immigration urbaine, les politiques axées sur l'intégration de migrants, du fait qu'elles sont de plus acceptées par les gouvernements africains, sont aussi examinées.

a) Développement rural

15. Les gouvernements africains ont lancé des stratégies de développement rural dans les pays à des fins diverses, notamment pour juguler l'exode rural, augmenter les revenus et la productivité dans les campagnes et créer des emplois.

16. Compte tenu des multiples objectifs des programmes de développement rural intégré, leur élément "migration" est généralement difficile à évaluer. Il semble, toutefois, qu'ils n'aient généralement pas réussi à réduire l'exode rural. Par exemple, l'évaluation de 15 types d'activités rurales a montré que 11 d'entre elles auraient des effets indéterminés sur l'exode rural et que quelques-unes, loin de ralentir cet exode ne feraient que l'accélérer. A cet égard, on estime que les projets et activités de développement rural sont plus susceptibles de favoriser d'autres formes de mobilité, par exemple, les migrations journalières ou la migration vers les villes moyennes, que de juguler l'exode rural¹⁴.

17. Anie, qui a examiné les programmes de développement rural intégré du Botswana, de l'Ethiopie, du Ghana, de la Tanzanie et du Nigéria en mettant l'accent sur ceux du Ghana, a conclu que d'une manière générale, ces programmes n'ont pas pu influencer sur l'exode rural parce qu'ils n'étaient pas axés sur la population rurale. S'agissant du Ghana, elle a fait observer que l'échec des programmes était dû à une série de facteurs : insistance indue sur l'accroissement des gains économiques, absence de projets bien déterminés en faveur de la population rurale et exécutés par elle, éparpillement des autorités responsables de l'exécution des programmes et conception ponctuelle des programmes. Dans sa conclusion, elle soutient que seuls des programmes de développement rural efficaces axés sur la population rurale et l'associant au processus de prise de décision et d'exécution peuvent améliorer la qualité de la vie de cette population et juguler l'exode rural¹⁵.

¹³ Dans cette section on s'est largement inspiré de l'étude de Makannah, "Policy measures for stemming urban in-migration in sub-Saharan Africa" op.cit. : pp. 89-93.

¹⁴ S.E. Findley, "Rural development programmes : planned versus actual migration outcomes" in "United Nations, Population Distribution Policies in Development Planning (New York : 1975).

¹⁵ M. Anie, "Rural development as means of controlling rural-urban migration in sub-Saharan Africa, with particular reference to Ghana", Seminar paper, Accra : RIPS, 1985.

18. L'impuissance de nombreux programmes de développement rural à ralentir l'exode rural dans les PMA africains et autres s'explique par un certain nombre de facteurs¹⁶. Il y a premièrement des carences dans leurs conceptions et notamment la méconnaissance de l'exécution de la dynamique actuelle et passée de la population (nombre et caractéristiques des migrants et non-migrants, etc.). Deuxièmement, il a été démontré que la possibilité d'exode rural est directement liée au niveau d'instruction, ce qui signifie que le rendement des investissements dans l'enseignement en zone urbaine est substantiel par rapport aux zones rurales. Troisièmement, il y a le fait que les programmes de développement rural intégrés et les projets de développement analogues ont à la fois des conséquences voulues et non voulues sur le plan de la migration. Quatrièmement, accroissement de la productivité du travail dans le secteur de la production vivrière, sous l'effet des programmes de développement rural, se traduit généralement par une détérioration des termes de l'échange des produits alimentaires. Cinquièmement, parce que les programmes de développement rural intégrés qui sont à forte intensité de capital, profitent principalement aux grands exploitants agricoles, en ce sens qu'ils leur facilitent l'accès aux facteurs de production et au crédit, les petits exploitants se retrouvent ruinés et/ou recourent à la migration d'un fils/d'une fille comme une stratégie de survie.

b) Obstacles urbains à la migration

19. Les autorités des villes africaines en rapide expansion essayent par un certain nombre de mesures de persuader ceux qui ont émigré dans ces villes à les quitter. Une de ces mesures consiste à démolir les habitats spontanés, une autre à harceler les immigrants par l'application de différentes lois répressives. Un exemple extrême de mesure corrective de limitation des flux de migrants est le système de passeport intérieur institué par le Gouvernement sud-africain, système dont l'application à la lettre a eu pour effet de restreindre la migration des Noirs vers les villes.

20. On trouve deux autres exemples d'obstacles urbains à l'immigration au Kenya et en Tanzanie. Au Kenya, le Gouvernement a promulgué une loi sur le logement interdisant expressément aux nouveaux migrants de construire des cabanes dans les centres-villes et aux sans-emploi de s'y installer. De même, en Tanzanie, le Gouvernement a édicté une loi faisant obligation aux travailleurs urbains de détenir une carte d'identité officielle attestant leur situation professionnelle. Des campagnes périodiques de surveillance sont organisées ce qui permet aux autorités de renvoyer les chômeurs dans leur zone rurale d'origine ou dans des établissements ruraux. Le fait que ces mesures n'ont pas réduit le nombre d'immigrants urbains est la preuve de leur échec.

21. Par ailleurs, on peut douter du bien-fondé de ces mesures et des mesures analogues visant à freiner la migration vers les villes pour un certain nombre de raisons : politiques et d'équité, coûts du dispositif à mettre en place pour les faire appliquer.

c) Développement de villes d'importance moyenne et de centres de croissance

22. Une autre stratégie proposée par les planificateurs africains pour atténuer la pression sur les grandes localités urbaines et, en particulier, les villes principales consiste à développer les villes moyennes et/ou les pôles de croissance au moyen d'une politique de décentralisation des industries et d'autres infrastructures socio-économiques, l'objectif étant de relier les zones urbaines aux zones rurales et de réduire la pression démographique sur les grands centres urbains.

¹⁶ Voir par exemple Findley, "Rural development programmes", and "migration, population growth, and development" Population Reports, Série M, numéro 7, septembre-octobre 1983.

23. Le succès de cette stratégie passe par un apport massif de capitaux sur une longue période, le but étant de disposer des compétences techniques et administratives requises pour une exécution efficace du programme. Il y a lieu de mentionner à cet égard les difficultés qu'a actuellement le Gouvernement nigérian pour achever la construction de la nouvelle capitale fédérale (Abuja), en dépit des grands progrès réalisés au départ grâce aux recettes pétrolières.

24. Un autre exemple concernant l'implantation de centre ruraux de moyenne ou de grande envergure, est celui du Kenya où depuis un certain temps on tente, dans le cadre des plans de développement régionaux, de créer des centres de croissance ruraux. L'objectif à long terme de la stratégie est de promouvoir d'autres noyaux de croissance et d'activité pour juguler l'expansion des deux plus grandes villes, Nairobi et Mombassa. Le plan de développement pour la période 1970-1974 prévoit par exemple expressément de faire des centres de croissance ruraux désignés des pôles de convergence pour le commerce, les services sociaux et les communications appelés à desservir les exploitations environnantes et en même temps à influencer sur le rythme de l'exode rural et à favoriser un développement équilibré du pays.

25. Dans son évaluation de l'expérience kényenne Richardson signale que la principale cause de l'échec de la stratégie est la manière dont les centres ont été sélectionnés, laquelle a consisté à choisir un certain nombre de centres et à leur accorder la même attention plutôt qu'à les classer par catégorie dans le cadre d'une stratégie globale. On peut en dire de même de tous les autres pays de l'Afrique subsaharienne¹⁷.

d) Réduire le fossé entre zones urbaines et zones rurales

26. Les grandes disparités dans la répartition des revenus réels et d'autres ressources économiques entre zones urbaines et zones rurales sont considérées comme faisant partie des causes principales de l'exode rural. A cet égard, on a observé que "le développement déséquilibré dû à la primauté donnée aux villes dans les politiques publiques en général et les politiques de développement en particulier"¹⁸ était l'une des caractéristiques de l'économie africaine. Dans une étude consacrée à cinq pays africains (Kenya, Lesotho, Nigéria, Tanzanie et Somalie), l'OIT a estimé que la rémunération dans le secteur agricole ne représentait que le quart de la rémunération dans le secteur non agricole¹⁹. Lipton, de surcroît, soutient avec force que dans la plupart des PMA, y compris en Afrique, une proportion démesurée de ressources financières, matérielles et autres sont détournées des zones rurales vers les zones urbaines, une pratique injustifiable tant sur le plan de l'efficacité que celui de l'équité²⁰.

27. Les facteurs ci-après ont été invoqués pour expliquer la persistance du fossé entre les zones urbaines et les zones rurales : des niveaux de salaire élevés dans les zones urbaines et faibles dans les zones rurales, des taxes trop lourdes sur les produits agricoles d'exportation et la résistance à la baisse des niveaux de salaires dans les zones urbaines. Une modification de ces facteurs en

¹⁷ H.W. Richardson, "An Urban development strategy for Kenya", Journal of Developing Areas, (15 October 1980).

¹⁸ CEA Cadre africain de référence pour les programmes d'ajustement structurel en vue du redressement et de la transformation socio-économiques (Addis-Abeba, 1989).

¹⁹ V. Jamal et J. Weeks "the Vanishing rural-urban gap in Sub-Saharan Africa", International Labour Review, 127 (3) (1988).

²⁰ M. Lipton, Why Poor People Stay Poor (Cambridge Mass : Harvard University Press, 1979).

faveur des ruraux, avance-t-on, pourrait réduire le fossé entre les zones urbaines et les zones rurales et, partant, la pression sur les villes résultant de l'exode rural.

28. Une évaluation de l'efficacité de mesures telles que l'adoption de lois instituant un salaire minimum et le paiement de prix attractifs aux producteurs agricoles - mesures visant toutes deux à stimuler les revenus agricoles - a montré qu'elles n'ont pas permis de juguler l'exode rural²¹. S'agissant de cette dernière mesure, on a observé qu'en général elle était surtout efficace dans les zones rurales où la majorité de la communauté des agriculteurs, par opposition à la minorité des gros exploitants, commercialise elle-même une grande partie de sa production.

29. Un événement connexe récent dans les pays africain, à savoir le lancement de programmes d'ajustement structurel (PAS) pour faire face à la crise économique, a permis, estime-t-on, de réduire le fossé entre les zones urbaines et les zones rurales :

A travers l'Afrique, le moyen le plus efficace dont disposent les gouvernements pour décourager l'exode rural consiste apparemment à appliquer des réformes économiques ou des politiques d'ajustement structurel. Par des mesures telles que l'augmentation des prix à la production, la suppression des subventions aux denrées et la réduction des effectifs dans le secteur public, il est possible de rendre la vie plus chère et plus difficile dans les zones urbaines que la vie dans les campagnes. Par suite de l'application de telles mesures dans certains pays, un nombre croissant de citoyens retournent à la campagne²².

30. En raison de la dépréciation des salaires et des revenus qui accompagne cette politique, les salariés employés dans les zones urbaines ont à présent du mal à s'assurer un niveau de vie décent, leurs salaires ordinaires ne leur permettant plus de subvenir aux besoins essentiels de leur famille. En conséquence, les travailleurs recourent à toute une série de stratégies de survie pour compléter leur revenu qui ne cesse de s'amenuiser, y compris celles consistant à avoir deux emplois et à quitter les zones urbaines pour les zones rurales. Comme les PAS ne sont appliqués que depuis assez récemment on ne dispose pas encore de données précises sur leurs conséquences. Les spéculations vont toutefois bon train. On croit par exemple que la population de Lagos a commencé à baisser en raison de "... la récession économique qui a favorisé une migration inverse vers les zones rurales²³".

e) Assimilation et adaptation des migrants dans les villes

31. Cette option politique tient compte du fait que ceux qui émigrent des zones rurales vers les zones urbaines pensent que leur installation dans les villes leur procure des avantages - écoles, hôpitaux et dispensaires de meilleure qualité et revenus plus élevés pour les migrants et/ou les membres de leur famille. Par conséquent, les migrants sont prêts à subir des inconvénients tels que des périodes de chômage ou un emploi dans le secteur non structuré s'ils peuvent bénéficier des avantages sociaux et économiques susmentionnés.

32. La décision de migrer était par conséquent, prise de façon étroite par le migrant ou le ménage du migrant, sans qu'il soit tenu compte des coûts sociaux négatifs liés aux mouvements, un certain nombre de gouvernements africains ont adopté une politique favorisant l'assimilation et

²¹ Makannah, *op. cit.*

²² "Helping Farmers resist the pull of the city", *African Farmer* No. 4 (July, 1966), p.12.

²³ The Economic Intelligence Unit, "Nigeria Country Profile 1991-92".

l'adaptation des migrants dans les villes. Deux éléments de cette politique peuvent être identifiés : a) l'amélioration des conditions de logement des migrants en fournissant à ceux-ci des cabanes et des habitats précaires dotés des services essentiels et b) amélioration des conditions de travail des migrants en aidant par exemple les travailleurs dans le secteur informel à obtenir des facilités de crédit et en leur dispensant une formation.

C. Examen des politiques relatives à la migration urbaine d'un certain nombre de pays africains

33. Dans la présente section on tentera d'évaluer les politiques de répartition de la population dans l'espace et en particulier les politiques de la migration urbaine de cinq pays africains - Algérie, Kenya, Sierra Leone, Tanzanie et Zimbabwe. A cette fin, on s'est servi des indicateurs de répartition de la population ci-après : a) indice de prééminence (pourcentage de la population de la ville principale par rapport à la population urbaine totale), b) indice de prééminence des quatre villes principales (la population de la ville dominante divisée par le total des populations des deuxième, troisième et quatrième villes du système urbain), c) le taux moyen annuel d'accroissement de la population urbaine et d) la part de la migration nette dans la croissance urbaine, un moyen de mesurer la migration nette consistant à diviser la différence entre les taux d'accroissement de la population urbaine et de la population nationale par le taux d'accroissement de la population urbaine.

34. Il convient de souligner d'emblée que ces indices ne permettent qu'une évaluation approximative de l'incidence des politiques de migration urbaine et ce pour un certain nombre de raisons, notamment l'interférence d'autres politiques spatiales régionales et nationales relatives à la migration et le fait que ces indices ne sont utilisés que depuis peu.

a) Algérie²⁴

35. L'Algérie avait, en 1990, une population d'environ 25 millions d'habitants dont le taux d'accroissement moyen annuel s'est élevé à 2,7% entre 1985 et 1990. En 1990, le taux d'urbanisation était de 45% et le taux d'accroissement de la population urbaine de 3,7% entre 1970 et 1990.

36. Le Gouvernement juge insatisfaisante la répartition actuelle de la population et voudrait qu'il y ait des changements majeurs dans le sens d'un rééquilibrage entre les régions. Il n'est pas non plus satisfait de l'expansion des centres métropolitains et autres localités urbaines.

37. Pour corriger ce déséquilibre dans la répartition spatiale de la population, le Gouvernement a proposé un certain nombre de mesures. Par exemple, reconnaissant le problème que constitue l'exode rural, il a décidé de créer au ministère du plan, dans le cadre du Plan de développement quinquennal 1980-1984 une nouvelle section chargée de la construction d'une série de villes nouvelles dans les hauts plateaux au sud des régions côtières plus développées.

38. Au nombre des autres mesures de répartition de la population dans l'espace prises par le Gouvernement figurent le lancement de programmes de développement rural, le déplacement des industries et le développement de zones urbaines secondaires, le regroupement des villages et la promotion des petites villes et des villes moyennes, autant de mesures visant à juguler directement ou indirectement le flux de migrants vers les grandes villes.

²⁴ CEA, "Evaluation of population distribution and redistribution Policies in African Countries", document présenté à la cinquième session de la Conférence commune des planificateurs, statisticiens et démographes africains, mars 1988 et Organisation des Nations Unies "World population policies", op.cit.

39. Il est possible d'évaluer en gros les politiques du pays relatives à la migration urbaine en examinant les indicateurs de la répartition de la population présentés ci-après. Ils montrent que bien que faible en comparaison de celle d'autres pays africains, la migration nette continue de contribuer d'une manière accrue à la croissance urbaine.

Tableau 2. Indicateurs de la répartition de la population, 1970-1990

Période	Indice global de prééminence	Indice de prééminence 4 villes	Période	Croissance annuelle moyenne de la population urbaine	Rapport migration nette/croissance urbaine
1970	24	1,37	1970-80	4,04	0,23
1980	25		1980-90	4,63	0,38
1990	23				

b) Kenya²⁵

40. Grâce à une économie de marché axée sur un secteur privé dynamique, le Kenya a enregistré une croissance économique rapide au cours des 10 années qui ont suivi son accession à l'indépendance. Toutefois, ces dernières années, comme dans la plupart des pays de l'Afrique subsaharienne, les progrès économiques ont marqué le pas en raison de facteurs intérieurs et extérieurs. Au nombre des facteurs intérieurs figurent le taux d'accroissement élevé de la population, le manque de terres et une lourde dépendance vis-à-vis de l'agriculture en matière d'emploi, lesquels ont entravé les efforts du pays visant à réaliser une croissance économique autonome.

41. Selon les rapports de suivi de l'Organisation des Nations Unies, le Gouvernement n'est pas entièrement satisfait de la répartition actuelle de la population, la croissance urbaine rapide étant perçue comme un facteur contribuant à la croissance des villes et à l'origine de pressions excessives sur les services urbains. En outre, le déséquilibre entre le développement urbain et le développement rural ainsi que les disparités entre les régions en matière de développement sont considérés comme des obstacles de taille au développement économique et social.

42. Au sujet de la migration urbaine, on peut lire dans le Plan de développement période 1979-1983 que la réalisation des objectifs nationaux que sont le développement équilibré et la lutte contre la pauvreté passe par l'application d'une stratégie de développement urbain capable de limiter la concentration autour de Nairobi et de Mombassa. Le Plan prévoyait : a) l'augmentation du rendement des terres dans chaque zone pastorale et rurale de façon à réduire la pression économique exercée par les migrations sur les localités urbaines, b) l'encouragement des migrations vers les régions du pays où les possibilités et les rendements sont en augmentation pourvu que les mouvements ne soient pas trop importants par rapport aux possibilités.

43. Une autre approche du problème de l'urbanisation proposée par le Gouvernement ces dernières années consiste à intégrer les migrants qui se trouvent déjà dans les villes en améliorant leurs conditions de vie. C'est ainsi que dans son document de session pour 1986 intitulé "Economic Management for Renewed Growth", le Gouvernement a adopté une position favorable au secteur non structuré qui a été une importante source d'emplois pour les migrants dans les villes

²⁵ T.J.D. Fair, Rural-urban Balance : Policy and Practice in Ten African Countries, Pretoria : African Institute of Communications, no. 52, 1990; et CEA, idem.

du Kenya durant les années 70 et 80. On estime qu'environ 50 % des travailleurs non agricoles des zones urbaines et rurales sont employés dans ce secteur, dont le taux de création d'emploi est de 7 % par an depuis 1982 et de 9,5 % depuis 1985, un chiffre nettement supérieur à celui réalisé par le secteur moderne. Il n'y a pas très longtemps, les travailleurs du secteur non structuré n'étaient pas bien traités et étaient découragés par la politique du Gouvernement. Depuis 1986, on s'efforce de les encourager en leur offrant des crédits et en leur facilitant l'accès aux capitaux et à la formation.

44. Afin de corriger la répartition inéquitable des richesses, de résorber le chômage important et d'atténuer la pression sur les ressources en terres dans les zones rurales, le document de session pour 1986 susmentionné et le sixième Plan national de développement (1989-1993) préconisent une stratégie délibérée d'équilibre entre les zones rurales et les zones urbaines dont les objectifs sont l'augmentation des rendements agricoles, des améliorations technologiques dans le secteur agricole et le renforcement des liens économiques entre zones urbaines et zones rurales.

45. Les indicateurs de la répartition de la population présentés ci-après permettent d'évaluer les politiques relatives à la migration urbaine. Ils montrent que durant les années 50, 60 et 70 les mesures prises n'ont pas permis d'arrêter complètement l'immigration urbaine.

Tableau 3. Indicateurs de la répartition de la population, 1948-1979

Période	Indice global de prééminence	Indice de prééminence 4 villes	Période	Croissance annuelle moyenne de la population urbaine	Rapport migration nette/croissance urbaine
1948	43	1,04	1948-69	7,1	0,49
1969	47	1,56			
1979	36	1,41	1969-79	7,6	0,53

c) Sierra Leone²⁶

46. Avec une superficie d'environ 71 794 km², la Sierra Leone avait en 1990 une population de 4 151 000 habitants qui a augmenté à un taux de 2,5 % par an entre 1985 et 1990. Le niveau d'urbanisation du pays était de 32,2 % en 1990 et le taux annuel estimatif de croissance de la population urbaine de 5 %. Il a été montré que le processus d'urbanisation s'est caractérisé par la concentration de la population urbaine (et du développement) dans la région ouest du pays, autour du site de Freetown, ce qui lui a donné la primauté.

47. En conséquence, le Gouvernement essaye de modifier la répartition dans l'espace de la population au moyen de différentes mesures. Un des objectifs importants visés est de juguler la migration vers les zones urbaines, surtout en direction de Freetown et de réduire l'exode rural.

48. Le Plan de développement national (1981/1982 - 1985/1986) met l'accent sur les programmes de développement rural : promotion de l'emploi productif pour augmenter les revenus ruraux, insistance sur l'enseignement technique et professionnel en vue de l'augmentation des possibilités d'emploi dans les régions rurales ainsi que promotion de projets intégrés de développement rural. Le Plan préconise également la création de toute une série de pôles de

²⁶ T.J. Makannah et M. Bailey, "The growth of urbanisation in Sierra Leone, 1963-1985", dans Urbanisation Handbook for Africa, J.D. Tarver (Ed.), à paraître et CEA, idem.

croissance dans les villages afin qu'il soit plus facile de réorienter la planification du développement et l'exécution du plan en faveur des zones rurales.

Tableau 4. Indicateurs de la répartition de la population, 1963-1985

Période	Indice global de prééminence	Indice de prééminence 4 villes	Période	Croissance annuelle moyenne de la population urbaine	Rapport migration nette/croissance urbaine
1963	0,45	2,45		6	0,71
1974	0,48	1,88	1963-74		
1985	0,49	2,41	1974-85	4,7	0,65

49. L'efficacité de ces différentes mesures n'a pas été évaluée. Toutefois, l'indice de prééminence de deux villes montre que le taux de prééminence est passé entre 1963 et 1985 de 4,74 à 5,73%, ce qui témoigne de l'attrait exercé par Freetown. En outre, les indicateurs présentés ci-après semblent montrer que l'immigration urbaine s'est poursuivie contribuant d'une manière substantielle, quoique décroissante, à l'accroissement de la population urbaine entre 1962 et 1985.

d) Tanzanie²⁷

50. La population de la Tanzanie était, selon les estimations, de 27 millions en 1990. Le taux d'accroissement de cette population a été en moyenne de 3,7% par an de 1985 à 1990. Le niveau d'urbanisation a connu une expansion remarquable ces dernières années, passant de 7% en 1970 à 33% en 1990. Durant les 20 dernières années, le pays a enregistré un des taux de croissance de la population urbaine les plus élevés en Afrique (11,5% par an entre 1985 et 1990). Les deux plus grandes localités urbaines sont Dar-es-Salaam (avec une population estimée à 1,1 millions d'habitants en 1985) et Mwanza (avec une population estimée à 252 000 habitants en 1985).

51. Avec la promulgation de la Déclaration d'Arusha en 1967, les politiques de répartition de la population dans l'espace suivies par le Gouvernement commencèrent à être fondées sur le socialisme, l'accent y étant mis sur le développement rural et la réduction du fossé entre les zones urbaines et les zones rurales. Par exemple, dans le troisième plan quinquennal de développement économique et social (1976-1981) il était proposé : de réduire les disparités économiques et sociales entre les régions, en particulier entre les zones urbaines et les zones rurales, de développer les centres régionaux de façon à en faire le noyau du développement national et régional et de renforcer les bases économiques et sociales des centres constitués par les Ujamaa.

52. Un programme de réinstallation à grande échelle prévoyant le regroupement des villages éparpillés a été lancé dans le cadre de la politique Ujamaa, laquelle avait pour objectifs l'accélération du développement rural, sur une base plus économique, l'expansion des services sociaux et économiques et la promotion des coopératives. L'exécution de cette politique était fondée sur la pleine participation des villageois. La politique des Ujamaa a échoué pour un certain nombre de raisons, notamment le mauvais choix des sites, une exécution hâtive et coercitive en particulier durant les phases initiales et une mauvaise planification.

²⁷ Fair, "Rural-urban balance", op.cit

53. Une évaluation approximative des politiques relatives à la migration urbaine pourrait être effectuée grâce à l'examen du tableau ci-après qui contient des indicateurs de la répartition de la population pour la période allant de 1970 à 1990.

Tableau 5. Indicateurs de la répartition de la population, 1970-1990

Période	Indice global de prééminence	Indice de prééminence 4 villes	Période	Croissance annuelle moyenne de la population urbaine	Rapport migration nette/croissance urbaine
1970	43	1,90(1950)	1970-80	12,36	0,73
1980	27	2,12(1967)	1980-90	10,59	0,65
1990	18	2,33(1978)			

54. Le taux de croissance de la population urbaine durant la période 1980-1990 (11% environ), fortement pondéré par l'élément migration, témoigne de l'échec de telles mesures. Un élément central de la politique relative à la migration urbaine, qui visait à réduire la pression démographique sur Dar-es-Salaam, est le plan concernant le transfert dès 1976 de la capitale à Dodoma, une localité jouissant d'une situation centrale. Toutefois, la croissance de Dodoma a été d'une lenteur décevante, les ministères clés et le Parlement sont toujours à Dar-es-Salaam et la localité manque encore d'infrastructures de base.

55. Durant les années 60 et 70, la population de Dar-es-Salaam a cru rapidement, atteignant 870 000 habitants en 1978, un chiffre trop élevé au vu de l'infrastructure économique et sociale de la ville. On a donc intensifié les efforts en vue de juguler les mouvements des populations rurales vers les villes. Ces efforts ont débouchés sur la promulgation de la loi coercitive, sur la mise en valeur des ressources humaines de 1983 qui prévoyait l'enregistrement de toutes les personnes sans emploi régulier. La sanction prévue pour ceux qui refusaient de s'enregistrer était l'envoi dans les fermes d'état ou le rapatriement dans la localité d'origine.

e) Zimbabwe²⁸

56. La population du Zimbabwe était, selon les estimations, de 9,7 millions d'habitants en 1990. Le niveau d'urbanisation était alors de 28%, un chiffre relativement bas, même selon les critères africains qui s'explique par les lois en vigueur avant l'indépendance qui limitaient la croissance des villes africaines. Le taux de croissance de la population urbaine s'est élevé à 5,3% entre 1985 et 1990. Un des facteurs qui ont le plus contribué à l'expansion urbaine est l'immigration à Harare et à Bulawayo, qui abritent environ 75% de la population urbaine totale du pays.

²⁸ D. Hywel Davies, "Population growth, distribution and density changes in Zimbabwe", *African Quarterly*, 2(1), février 1987.

Tableau 6. Population totale (en milliers) des 4 plus grandes villes

Recensement des centres urbains	Recensement de 1962	Recensement de 1969	Estimation de 1975	1982
Harare	310,4	386	569	656
Chitunguiza	-	-	-	172,6
Bulawayo	210,6	245	340	413,8
Ciweru	38,5	46,2	64	78,9
Mutare	42,5	45,6	62	69,6

57. La politique de répartition de la population adoptée par le Gouvernement vise à établir un meilleur équilibre entre la population et les ressources, à juguler la migration vers les zones urbaines et à appliquer une stratégie de développement rural mettant l'accent sur les programmes de reconstruction et de réinstallation. Ces mesures doivent être envisagées dans l'optique d'un objectif plus vaste consistant à corriger les déséquilibres en matière de développement hérités de l'ère coloniale.

58. Concrètement, les mesures tendant à juguler l'exode rural visent à :

- a) Réduire l'ampleur de l'immigration urbaine en particulier vers Harare et Bulawayo;
- b) Créer un nombre restreint de pôles de croissance ou de centres de services de district dans le cadre des programmes de développement rural;
- c) Améliorer les services essentiels dans différents petits centres urbains ainsi que dans les villes moyennes;
- d) Lancer un programme de décentralisation de l'industrie et octroyer des incitations financières pour pousser les migrants potentiels vers les villes intermédiaires situées sur l'axe de transport Bulawayo-Harare-Mutare.

59. Les programmes de développement rural ont également, entre autres, pour objectifs de juguler la migration vers les grandes villes. Ainsi, deux stratégies sont proposées dans le premier plan quinquennal de développement national (1986-1990) : a) réaménagement des zones communales et b) réinstallation des cultivateurs les plus productifs dans les terres agricoles commerciales sous-utilisées qui appartenaient aux Blancs. Le programme de relèvement comprend un certain nombre de projets : mise en place de systèmes d'irrigation, regroupement de villages, augmentation des prix agricoles à la production, etc.

60. En outre, le Gouvernement a pris des mesures visant à intégrer les migrants urbains et a reconnu la contribution potentielle du secteur non structuré en, lui fournissant une assistance sous forme d'incitation financière et de programme de formation.

61. Les indicateurs de la répartition de la population ci-après, qui portent sur la période allant de 1962 à 1982 montrent que les politiques relatives à la migration urbaine n'ont réduit que dans une faible mesure l'immigration vers les centres urbains.

Tableau 7. Indicateurs de la répartition de la population, 1962-1982^{a/}

Période	Indice global de prééminence	Indice de prééminence 4 villes	Période	Croissance annuelle moyenne de la population urbaine	Rapport migration nette/croissance urbaine
1962	48	1,06	1962-69	3,2	-0,25
1969	48	1,15	1969-75	7,2	0,6
1975	49	1,21	1975-82	5	0,38
1982	50	0,98			

a/ Centre urbain = population de 20 000 habitants et plus

III. CONCLUSIONS

62. La croissance rapide de la population urbaine des pays africains est perçue par les gouvernements comme un obstacle à la réalisation du développement économique et social. Deux aspects inquiétants du phénomène, en particulier en Afrique subsaharienne, méritent l'attention des planificateurs du développement et des décideurs. Le premier est lié aux conséquences visibles de la croissance des centres urbains, à savoir le chômage déclaré et le sous-emploi, la pression sur les services sociaux (écoles, hôpitaux, dispensaires, etc.) sans parler de la prolifération des taudis et des habitats spontanés. Le deuxième a trait à la conclusion selon laquelle cette rapide croissance de la population urbaine est un obstacle à la réalisation d'un développement socio-économique fondé sur l'égalité et l'efficacité, en ce sens que le processus ne repose pas sur une croissance équilibrée des éléments constitutifs du développement, en particulier l'industrialisation.

63. Le présent document sur les politiques relatives à la migration urbaine a permis de constater que les pays africains ont essayé de juguler l'immigration urbaine aux moyens d'un certain nombre de mesures contrôle direct, programmes de développement rural intégrés, etc. Ces mesures visent à : a) fournir des renseignements et des services aux migrants potentiels pour les aider à fonder leur décision d'immigrer dans les villes sur des critères plus rationnels, b) modifier la répartition dans l'espace du développement socio-économique en vue de l'efficacité et de l'équité, c) améliorer les incitations qui favorisent la mobilité et d) obliger les migrants qui sont déjà dans les villes à les quitter pour les zones rurales et les petits centres urbains et/ou assurer leur intégration.

64. Il ressort de l'évaluation faite plus haut de l'efficacité des politiques relatives à la migration urbaine que celles-ci ont été, dans un certain nombre de cas ambivalentes en raison de différents facteurs tels que les inconvénients/avantages privés et sociaux découlant de la décision de migrer, les rendements substantiels des investissements en matière d'enseignement dans les zones urbaines par rapport aux zones rurales sans parler de l'incidence déconcertante de facteurs non souhaitables, notamment les autres stratégies de développement spatiales, régionales et nationales. Aussi ne mettra-t-on jamais assez l'accent sur l'importance d'une réévaluation des stratégies traditionnelles relatives à la migration, en particulier celles des programmes de développement rural, ainsi que du développement de l'information, y compris les données quantitatives, destinées aux responsables de la planification régionale portant sur les formes, la structure, les caractéristiques et les causes de la migration.

65. Qui plus est, les politiques visant à juguler la croissance de la population urbaine doivent être placées dans une perspective globale, le moyen étant d'envisager des mesures pour réduire l'accroissement naturel de la population urbaine (fourniture de services de planification de la famille, amélioration de la condition des femmes urbaines, incitations en vue de promouvoir les services aux familles peu nombreuses, etc.) parallèlement à des politiques en matière de migration urbaine.

Tableau I

Types de politiques relatives à la migration urbaine
dans certains pays africains

TYPES DE POLITIQUES			
Pays	Développement rural	Réduction de l'immigration urbaine	Elimination des inégalités zones urbaines/rurales
Algérie	Ajustement de la répartition dans l'espace par le biais du développement agricole et rural	Aménagement de centres urbains secondaires; promotion des petites villes et villes moyennes; regroupement de villages ruraux en 1000 coopératives; contrôle du domicile	Redéploiement des entreprises de production
Burundi	Création d'emplois ruraux	Création de pôles de croissance (villes stratégiques); déplacement des jeunes couples des zones surpeuplées vers les zones sous-peuplées	Amélioration de la répartition de la population et réduction des taux d'exode rural
Cameroun	Développement rural et amélioration des conditions de vie dans les zones rurales		Utilisation rationnelle des ressources nationales par le biais d'une planification de l'emplacement des villes secondaires en fonction des ressources naturelles du pays
Congo	Développement rural	Aménagement de pôles de croissance sous la forme de 157 villages centraux	Amélioration de l'infrastructure rurale
			Modification de la répartition spatiale de la population; réduction du taux d'exode rural et du rythme de la croissance urbaine

Côte d'Ivoire	Modernisation de l'agriculture	Création d'un réseau de villes moyennes; Décentralisation des activités du Gouvernement; Aménagement de villes secondaires	Réduction de l'exode rural pour ajuster la répartition de la population dans l'espace
Egypte	Promotion de la petite industrie en vue d'améliorer les niveaux de vie dans les campagnes	Développement des villes du désert et dans les zones rurales en tant qu'autre destination possible	Modernisation de l'agriculture et développement régional
Ethiopie	Programmes de développement rural	Réduction de l'exode rural au moyen de la création de villages et réinstallation	Modification des équilibres zones rurales/zones urbaines et en particulier limitation de la croissance du Caire et d'Alexandrie
Gambie	Développement rural en vue de l'augmentation du niveau de vie dans les zones rurales et les possibilités d'emploi rural	Aménagement de deux villes : Basses et Fara Fenni	Processus de réinstallation, de villagisation et de développement rural en vue de l'ajustement de la répartition de la population dans l'espace
Maurice	Développement rural	Promotion du développement rural et régional dans les régions retardataires	Réduction de l'exode rural
Rwanda	Développement rural y compris la création de structures administratives dans les villages	Lancement dans les années 60 d'un plan intitulé Paysannat destiné à promouvoir la réinstallation dans d'autres zones; promotion des petites villes; limitation du droit de résider dans les villes aux personnes qui y sont nées ou qui ont un emploi régulier	Ralentissement de la migration interne en vue de juguler la croissance de la population urbaine
			Réduction de l'exode rural pour limiter la croissance des districts urbains

Soudan	Réaménagement et développement des zones rurales	Augmentation du revenu des petits producteurs agricoles	Limitation et peut-être même renversement de la tendance à l'immigration dans les villes
Zambie	Développement rural axé sur la promotion des coopératives agricoles	Décentralisation des services administratifs et réorientation des investissements des grands centres urbains vers les petites villes et les villages	Le Gouvernement cherche à modifier les types actuels de la migration vers les zones métropolitaines et les villes de la Copper-Belt

Source : Organisation des Nations Unies, World Population Policies, Vol. 1 à 3, New York, 1987; Publications des pays.

Tableau A.1

Population totale (en milliers), taux de croissance
et pourcentage de la population urbaine

Sous-région/pays	POPULATION		POURCENTAGE POPULATION URBAINE	
	Nombre 1990	Taux de croissance 1985-1990	1950	1970
AFRIQUE DU NORD	140 375	2,6	24,5	36,0
Algérie	24 960	2,7	22,3	39,5
Egypte	52 426	2,4	31,9	42,2
Libye	4 545	3,7	18,6	35,8
Maroc	26 061	2,6	26,2	34,6
Soudan	25 203	2,9	6,3	16,4
Tunisie	8 180	2,4	31,2	43,5
AFRIQUE DE L'OUEST	193 695	3,2	10,2	19,6
Bénin	4 630	3,0	6,6	16,0
Burkina Faso	8 996	2,7	3,8	5,7
Cap-Vert	370	2,6	7,9	18,8
Côte d'Ivoire	11 997	3,8	13,2	27,4
Gambie	861	2,9	10,6	15,0
Ghana	15 028	3,1	14,5	29,0
Guinée	5 755	2,9	5,5	13,8
Guinée-Bissau	964	2,0	10,0	18,1
Libéria	2 575	3,2	13,0	26,0
Mali	9 214	3,0	8,5	14,3
Mauritanie	2 024	2,7	3,0	13,9
Niger	7 731	3,1	4,9	8,5
Nigéria	108 542	3,3	10,1	20,0
Sénégal	7 327	2,8	30,5	33,4
Sierra Leone	4 151	2,5	9,2	18,1
Togo	3 531	3,1	7,2	13,1
AFRIQUE DE L'EST ET AFRIQUE AUSTRALE	206 470	3,2	5,3	10,3
Angola	10 020	2,7	7,6	15,0
Botswana	1 304	3,7	0,3	8,4
Comores	550	3,5	3,2	11,3
Djibouti	409	2,9	41,0	62,0
Ethiopie	49 240	2,7	4,6	8,6
Kenya	24 031	3,6	5,6	10,3

Tableau A.1 (suite)

Sous-région/pays	POPULATION		POURCENTAGE POPULATION URBAINE	
	Nombre 1990	Taux de croissance 1985-1990	1950	1970
AFRIQUE DE L'EST ET AFRIQUE AUSTRALE (suite)				
Lesotho	1 774	2,8	1,0	8,6
Madagascar	12 004	3,2	7,8	14,1
Malawi	8 754	3,5	3,5	6,0
Maurice	1 082	1,2	28,8	42,0
Mozambique	15 656	2,7	2,4	5,7
Namibie	1 781	3,2	15,4	33,5
Ouganda	7 237	3,4	1,8	3,2
Rwanda	69	1,0	27,0	26,0
Seychelles	7 497	3,3	12,7	22,7
Somalie	788	3,4	1,4	9,7
Swaziland	18 794	3,7	3,1	8,0
Tanzanie	27 318	3,7	3,8	6,7
Zambie	8 452	3,8	8,9	30,4
Zimbabwe	9 709	3,2	10,6	16,9
AFRIQUE CENTRALE	65 506	3,0	14,3	24,8
Burundi	5 472	2,9	2,2	2,2
Cameroun	11 833	3,3	9,8	20,3
R.C.A.	3 039	2,8	16,0	30,4
Tchad	5 678	2,5	42,2	11,4
Congo	2 271	3,2	31,3	34,8
Guinée équatoriale	352	2,4	15,5	39,0
Gabon	1 172	3,5	11,4	25,6
Sao Tomé-et-Principe	121	2,4	13,0	23,4
Zaïre	35 568	3,1	19,1	30,3
Afrique	642 111	3,0	14,5	22,9
Amérique latine	448 076	2,1	41,5	57,3
Asie	3 112 695	1,9	16,4	23,9
Asie de l'Est	1 335 605	1,3	16,8	26,9
Asie du Sud	1 200 569	2,3	14,8	20,2
Régions plus avancées	1 206 556	0,5	53,8	66,6
Régions moins avancées	4 085 638	2,1	16,9	25,5
Monde	5 292 195	1,7	29,1	37,2

Source : Organisation des Nations Unies, 1991 et 1989.