



L'URBANISATION ET LA PLANIFICATION DU DÉVELOPPEMENT NATIONAL EN AFRIQUE



Nations Unies
Commission économique pour l'Afrique



L'URBANISATION ET LA PLANIFICATION DU DÉVELOPPEMENT NATIONAL EN AFRIQUE

Pour commander des exemplaires du rapport sur la *L'urbanisation et la planification du développement national en Afrique* par la Commission économique pour l'Afrique, veuillez contacter :

Section des publications
Commission économique pour l'Afrique
Menelik II Avenue
B.P. 3001
Addis-Abeba, Éthiopie
Tél : +251 11 544-9900
Télécopie : +251 11 551-4416
Courriel : ecainfo@uneca.org
Web : www.uneca.org

© 2018 Commission économique pour l'Afrique
Addis-Abeba, Éthiopie

Tous droits réservés
Première édition : octobre 2018

La reproduction, en tout ou en partie, de la teneur de cette publication est autorisée. La Commission demande qu'en pareil cas, il soit fait mention de la source et que lui soit communiqué un exemplaire de l'ouvrage où sera reproduit l'extrait cité.

Conception et impression: Groupe de la publication et de l'impression de la CEA, Addis-Abeba, certifié ISO 14001:2004.
Imprimé sur du papier sans chlore

Photo de couverture: www.shutterstock.com

Table des matières

Remerciements.....	v
Avant-propos	vi
Résumé analytique.....	vii
A. Pourquoi intégrer l'urbanisation dans la planification du développement national ?.....	vii
B. Perspectives des pays.....	viii
Cameroun	viii
Tchad.....	viii
Maroc	viii
Ouganda	ix
Zambie	ix
C. Eléments importants à retenir et recommandations	x
Processus de planification du développement national et coordination des questions urbaines	x
Contenu du plan national de développement et points de départ pour l'urbanisation	x
Section I : Contexte – villes, urbanisation et planification du développement national	2
A. Contexte : planification du développement national.....	2
B. Historique de la planification du développement national en Afrique.....	3
C. Motifs justifiant d'aborder les questions urbaines par le biais de la planification du développement national	4
D. Leçons tirées des expériences passées des pays	6
Section II : Processus de planification du développement national et coordination des questions urbaines	18
Section III : Représentation des questions urbaines dans les plans nationaux de développement et la planification économique.....	26
A. Le ciblage des secteurs économiques	26
B. La productivité urbaine.....	31
C. Le système urbain national	37
Section IV : Synthèse des résultats et des conclusions.....	44
A. Intégration de la dimension urbaine dans le processus de planification	44
B. Le ciblage des secteurs économiques	47
C. La productivité urbaine.....	49
D. Le système urbain national	50
Section V : Recommandations finales.....	52
A. Processus de planification du développement national	52
Formulation	52
Mise en œuvre coordonnée	55
B. Contenu du plan national de développement.....	56
Le ciblage des secteurs économiques	56
Productivité urbaine	58
Le système urbain national	59

Tableaux

Tableau 1: Statistiques de base sur l'économie et l'urbanisation dans les cinq pays étudiés.....	13
Tableau 2: Historique de la planification du développement national dans les cinq pays étudiés	15
Tableau 3 : Zones industrielles au Cameroun	40
Tableau 4: Mécanismes de coordination du processus de planification du développement national	46
Tableau 5: Attribution du rang de priorité au secteur économique dans les cinq pays	48
Tableau 6: Le plan national de développement couvre-t-il les enjeux de la productivité urbaine?	49

Figures

Figure I: Produit intérieur brut des pays africains par habitant et urbanisation en 2016	14
Figure II: Cameroun – le secteur manufacturier en pourcentage du produit intérieur brut	32
Figure III: Distribution « rang-taille » des 10 villes principales (ville la plus peuplée = 100 pour cent).....	38
Figure IV: Intégrer les questions urbaines dans la planification économique et le plan national de développement	53
Figure V: Le Plan national de développement en tant que cadre de coordination de la politique économique et urbaine	54

Encadrés

Encadré 1: Cameroun – aperçu du processus de planification du développement national	19
Encadré 2: Le Tchad – aperçu du processus de planification du développement national	20
Encadré 3: Le Maroc – aperçu du processus de planification du développement national	21
Encadré 4: L'Ouganda – aperçu du processus de planification du développement national	22
Encadré 5: La Zambie – aperçu du processus de planification du développement national	24
Encadré 6: Éventuels points d'entrée pour mieux exploiter l'urbanisation dans la planification économique nationale.....	53
Encadré 7: Processus politique – recommandations générales	57
Encadré 8: Contenu de la planification du développement national – recommandations générales	61

Remerciements

Le présent rapport a été établi sous la direction Mme Thokozile Ruzvidzo, Directrice de la Division des politiques de développement social. Sa préparation a été supervisée par Mme Edlam Yemeru, Chef de la Section de l'urbanisation de la Division, et a été coordonnée par Mme Semia Tapia, chargée des affaires sociales de la Section de l'urbanisation. Des contributions importantes à la rédaction du rapport ont été apportées par M. Arslan Chaudhary et Mme Sandra Zawedde.

Les principaux experts consultés pour la préparation du rapport étaient M. Gulelat Kebede, membre du corps professoral de la New School of New York, et Mme Elizabeth Gauntner, experte indépendante travaillant sur les questions urbaines.

Le présent rapport est une synthèse des conclusions des rapports nationaux sur la planification du développement national et l'urbanisation dans cinq pays. Les auteurs suivants des rapports nationaux ont apporté des contributions majeures au contenu et à l'examen du rapport : M. Arsene Honore Gideon Nkama, maître de conférences en économie, Faculté des sciences économiques et de gestion, Cameroun ; M. Doudjidingao Antoine, économiste et enseignant-chercheur à la FSEG de l'Université de N'Djaména, Tchad ; M. Younes

Sekkouri, professeur de l'École des Ponts Business School, Maroc ; M. Buyana Kareem, chercheur à l'Université de Makerere, Kampala ; et M. Grayson Koyi, chercheur et maître de conférences, Programme de recherche économique et commerciale, Institut de recherches économiques et sociales, Université de Zambie, Lusaka.

Les membres suivants du personnel de la Commission économique pour l'Afrique ont fourni des conseils et des contributions utiles : M. Sylvain Boko, conseiller régional principal à la CEA et Chef du Groupe de la planification du développement et de la statistique à la Division du renforcement des capacités ; M. Bartholomew Armah, Chef de la Section du renouvellement de la planification à la Division des politiques macroéconomiques ; M. Paul Mpuga, spécialiste des affaires économiques à la Division des politiques macroéconomiques ; et Mme Isatou Gaye, Chef de la gestion des programmes à la Division du renforcement des capacités.

Les examinateurs externes, qui se sont retrouvés à l'occasion d'une réunion de groupe d'experts tenue à Addis-Abeba les 9 et 10 octobre 2017, ont également appuyé la préparation du présent rapport.

Avant-propos

L'urbanisation est l'une des caractéristiques déterminantes du XXI^e siècle et un facteur décisif pour la réussite du Programme de développement durable à l'horizon 2030. C'est particulièrement vrai dans le cas de l'Afrique, qui, dans quelques années, deviendra la région à l'urbanisation la plus rapide du monde. On estime que, d'ici à 2035, plus de la moitié de la population du continent vivra dans des villes, mettant ainsi un terme à des millénaires de prédominance de la ruralité sur le continent. Une transformation aussi profonde présente des possibilités significatives, et les pays africains doivent tirer parti des avantages liés à la concentration géographique des villes afin de promouvoir des économies inclusives et durables et d'accélérer la transformation structurelle.

Cependant, jusqu'à présent, la croissance rapide de la population dans les régions urbaines africaines n'a pas entraîné d'augmentations de productivité. Si elle n'est pas correctement et proactivement planifiée et gérée, la croissance urbaine peut exacerber les problèmes économiques, sociaux et environnementaux du continent. En outre, la concomitance de la croissance rapide de la population et de son rajeunissement donne à la transition urbaine en Afrique une grande importance. Il est donc essentiel de tirer parti du potentiel énorme des villes pour générer des emplois à grande échelle afin d'optimiser le dividende démographique en Afrique.

Bien que le développement en Afrique ait traditionnellement été centré sur les zones rurales, l'importance des villes pour le futur du continent est reconnue dans les principes qui sous-tendent l'Agenda 2063 de l'Union africaine. On observe pourtant bien trop souvent que l'urbanisation est vue au travers d'un prisme fonctionnel dans les plans nationaux de développement, axés sur le logement, la dégradation de l'environnement

et les services sociaux. Une telle approche cloisonnée, qui détache l'urbanisation des questions macroéconomiques plus vastes, rend l'exploitation du potentiel de l'urbanisation difficile, voire impossible. Dans cette perspective, et compte tenu de l'importance capitale des villes pour la croissance économique inclusive de l'Afrique, il est crucial d'accorder à l'urbanisation un rôle central et stratégique dans la planification du développement national en la liant aux cibles économiques plus larges et au programme de transformation.

C'est dans ce contexte que la Commission économique pour l'Afrique (CEA) a procédé à un examen régional de l'intégration de l'urbanisation dans les plans nationaux de développement en Afrique. Le présent rapport livre les conclusions tirées d'études menées dans cinq pays africains, à savoir le Cameroun, le Maroc, l'Ouganda, le Tchad et la Zambie. Étayé par des données de terrain et tenant compte des difficultés et des dynamiques liées à l'urbanisation et à la planification du développement national sur le continent, il offre une perspective unique et inédite. Ce faisant, il présente des moyens d'intégrer stratégiquement l'urbanisation dans la planification du développement national, qui peuvent exploiter le potentiel des villes africaines pour la croissance et le développement économiques inclusifs. Des points de départ spécifiques pouvant être déterminants dans la réalisation de cet objectif et liés au ciblage des secteurs économiques, à la productivité urbaine et au système spatial national, sont esquissés.

Il est à espérer que le présent rapport jouera un rôle important dans l'élaboration de mesures politiques susceptibles de libérer l'énorme potentiel des villes africaines et dans la concrétisation de la vision du continent pour une transformation inclusive et durable.

Résumé analytique

L'Afrique est un continent en pleine urbanisation dont la population urbaine totale devrait passer de 40 % à 50 % de sa population actuelle en moins de 20 ans, et à 60 % d'ici 2050.¹ Cette transition urbaine a une incidence sur les économies nationales et la manière dont les villes se développent peut stimuler ou limiter le développement économique. Jusqu'à présent, l'intégration de l'urbanisation et des opportunités économiques connexes – inhérentes à la croissance des villes africaines – dans la planification du développement national des pays africains a été limitée.

Le présent rapport a pour objectif d'examiner de quelle façon les villes et l'urbanisation peuvent être intégrées dans la planification du développement national pour soutenir un développement économique inclusif.² Il fait fond sur les travaux de recherche et le cadre conceptuel de la Commission économique pour l'Afrique, le *Rapport économique sur l'Afrique 2017 : l'industrialisation et l'urbanisation au service de la transformation de l'Afrique*.

La section I de ce rapport expose dans ses grandes lignes le contexte de la planification du développement national et mondial en Afrique, en présentant les arguments en faveur d'une intégration des villes et de l'urbanisation dans ces politiques et en examinant également les enseignements tirés des expériences passées. La section II décrit les différentes manières d'intégrer les questions urbaines dans le processus de planification du développement national, en se penchant sur le processus lui-même. La section III décrit le contenu

de la planification du développement national dans le cadre des questions urbaines, articulé autour de trois points de départ : le ciblage des secteurs économiques, la productivité urbaine et le système urbain national. La section IV donne un aperçu des enseignements tirés des expériences des cinq pays africains étudiés et la section V présente les recommandations finales.

A. Pourquoi intégrer l'urbanisation dans la planification du développement national ?

Les expériences concluantes des pays d'Asie au cours de la période d'après-guerre illustrent tout le potentiel de la planification du développement national en matière d'allocation stratégique des ressources nationales limitées pour qu'elles œuvrent de concert vers des objectifs de développement communs. De nombreux pays africains ont entrepris des efforts de planification de développement national suite à leur indépendance, mais ces efforts se sont heurtés à de nombreux défis, dont le manque de données et d'expériences, ainsi que la crise mondiale de la dette. Les efforts déployés par ces pays ont été interrompus pendant l'ère des programmes d'ajustement structurel au cours des années 80 et au début des années 90. Depuis la fin des années 90, de nombreux pays africains ont mis en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté visant à inverser les effets sociaux négatifs de l'austérité imposée au titre de l'ajustement structurel, mais ce nouvel ensemble de politiques n'a pas permis de mettre en place le cadre institutionnel requis pour relancer le moteur des économies africaines et instaurer les conditions nécessaires pour assurer aux populations démunies une qualité de vie décente.

Récemment, il y a eu une résurgence de la planification du développement national, accompagnée d'une amélioration des perspectives de

¹ Département des affaires économiques et sociales, Division de la population, Perspectives de l'urbanisation mondiale : révision de 2014 (ST/ESA/SER.A/366 (2015)).

² Le présent rapport concerne principalement la manière dont l'urbanisation et les villes s'intègrent dans la politique économique dans un cadre de planification de développement national. Bien que les questions urbaines aient des liens clairs et incontestables avec les questions sociales et environnementales, ce rapport porte essentiellement sur le développement économique national.

croissance en Afrique. De nombreux pays ont mis en place un cadre politique assorti d'une vision nationale à long terme mise en œuvre par le biais de plans de développement nationaux à moyen terme (5 ou 10 ans). Le succès à long terme de cette nouvelle vague de planification de développements nationaux repose sur leur capacité à définir une orientation stratégique pour les économies africaines par rapport aux grandes tendances mondiales telles que la mondialisation, les avancées technologiques et, en particulier, l'urbanisation.

Le moment est décisif pour une exploitation de la dynamique de l'urbanisation par la planification économique africaine. Cette dynamique est due à la nature transitoire du processus d'urbanisation et à la nécessité d'orienter cette vague de croissance urbaine pour créer le type de villes qui amélioreront la transformation structurelle inclusive au lieu de la restreindre. L'Afrique connaît actuellement une urbanisation plus rapide qu'à tout autre moment de son histoire ou que celle survenue dans d'autres régions et de ce fait, requiert une réponse politique plus forte. Les villes africaines ont besoin d'investissements majeurs pour tirer parti des dividendes démographiques et exploiter la consommation urbaine croissante, des aspects de la transformation structurelle dont les pays doivent profiter pendant qu'ils en ont encore la possibilité. Toutefois, pour ce faire, un cadre politique économique national favorable est essentiel. Étant donné que les liens entre les villes et le développement national sont multisectoriels et complexes, la planification du développement national est l'outil politique idéal pour mobiliser diverses activités multiniveaux et multisectorielles en vue d'exploiter les villes pour un développement économique inclusif.

B. Perspectives des pays

Cameroun

Bien que, dans son plan de développement, le Document de stratégie pour la croissance et l'emploi 2015-2019, le Cameroun reconnaisse que l'urbanisation est une force de développement positive, il juge le phénomène de croissance urbaine trop rapide. L'urbanisation est donc perçue

comme un défi pour le pays, au même titre que la gouvernance, le faible taux de croissance économique et le chômage. Le plan de développement vise à limiter l'urbanisation à un maximum de 57 % en 2020, soit au niveau prévu par le Département des affaires économiques et sociales. Cet objectif en adéquation avec les prévisions actuelles signifie qu'une intervention radicale pour stimuler ou restreindre l'urbanisation ne sera sans doute pas nécessaire. Toutefois, le gouvernement estime qu'il est important de maîtriser le rythme de l'urbanisation tout en s'attaquant aux questions urbaines et en comblant les lacunes au niveau des services. Une position qui semble incompatible avec le but ambitieux du pays d'accroître la part du secteur manufacturier dans le produit intérieur brut de 23 à 25 % (contre 14 %), et ses implications évidentes en matière d'urbanisation.

Tchad

La Vision 2030 et la Vision territoriale nationale 2035 associée envisagent toutes deux une urbanisation extrêmement rapide au Tchad dans le but de promouvoir les villes secondaires et les nouvelles zones de production de manière à ce que le pays atteigne un niveau d'urbanisation de 70 % d'ici 2030. Le niveau d'urbanisation actuel est de 23 %, avec une prévision de 27 % d'ici 2030, selon le Département des affaires économiques et sociales. Même en 2050, en supposant une accélération du rythme de l'urbanisation, l'urbanisation du pays ne devrait atteindre que 37 %. Pour atteindre l'objectif de 70 % d'ici 2030, le Tchad devrait passer du quarante-septième pays le plus urbanisé sur 54 pays africains en 2015 au dixième pays le plus urbanisé en 2030.³ Pour ce faire, une stratégie concertée de développement des villes et des secteurs économiques urbains devrait être définie au niveau de la planification du développement national, complétée par des plans sectoriels tels qu'une politique industrielle et une stratégie d'infrastructure associée.

Maroc

Il n'y a pas de planification du développement national au Maroc en tant que telle, mais plutôt un ensemble de plans économiques sectoriels qui

³D'après les prévisions à horizon 2030 du Département des affaires économiques et sociales pour les autres pays.

ont connu un certain succès et joué un rôle majeur dans la croissance économique du pays au cours des dernières décennies. Ces plans ont exploité la logique de la géographie économique, notamment la proximité des marchés internationaux et les regroupements urbains de personnes et d'activité économique, attirant des investissements dans les villes et les zones industrielles associées aux villes. Dans le même temps, le Maroc a adopté une approche directe et concertée pour améliorer les villes elles-mêmes. Au cours des décennies précédentes, le pays avait utilisé une gamme de programmes sectoriels pour remédier à certaines insuffisances au niveau des infrastructures et des services dans les villes. Pendant la seconde moitié des années 2000, un changement est survenu dans la conceptualisation du développement urbain, en ce sens que le pays s'est mis à considérer le modèle actuel de croissance urbaine tentaculaire comme coûteux et non durable. De manière significative, les quinze dernières années ont vu un afflux massif d'investissements dans les villes pour les rendre conformes aux normes élémentaires requises pour des investissements directs étrangers compétitifs. En parallèle, un investissement massif dans le capital humain a créé une génération de dirigeants, d'experts et de main-d'œuvre qualifiée marocains, ce qui a permis au pays d'être mieux préparé à tirer parti du développement industriel et des investissements directs étrangers.

Ouganda

L'Ouganda a ancré l'orientation stratégique de sa Vision 2040 dans les principes fondamentaux de l'économie, notamment le développement du capital humain et des infrastructures ; et les opportunités, qui incluent à la fois les secteurs primaire et à valeur ajoutée. Les possibilités économiques identifiées comprennent également la main-d'œuvre abondante, l'emplacement géographique et les ressources commerciales et en eau. L'Ouganda a axé son deuxième plan national de développement (PND II) 2015/2016 - 2019/2020 sur le renforcement de la compétitivité du pays pour une création de richesses et d'emplois durables et une croissance inclusive en mettant l'accent sur l'agriculture. Bien que l'Ouganda ait identifié des villes stratégiques et régionales et reconnaisse le rôle de l'urbanisation et le lien qui

l'unit à la modernisation de l'agriculture dans son plan de développement, il ne parvient pas à développer toute la gamme de ces liens. En outre, le pays met l'accent sur l'aménagement du territoire comme moyen de rationalisation du cadre spatial de la Vision 2040, mais ni les implications spatiales urbaines des priorités sectorielles ni le rôle de la productivité urbaine dans la réalisation des objectifs macroéconomiques et sectoriels ne sont clairement définis. Cependant, une nouvelle politique urbaine nationale visant à harmoniser la planification des villes et le processus d'urbanisation dans tous les secteurs a récemment été adoptée. Cette politique inclut un objectif de compétitivité urbaine et de productivité.

Zambie

Le septième Plan national de développement récemment approuvé par le pays, semblable aux plans de développement passés, privilégie principalement les activités rurales, avec trois secteurs considérés comme moteurs de croissance et de transition socioéconomique : l'agriculture, l'exploitation minière et le tourisme. Les secteurs prioritaires du plan quinquennal précédent incluaient la fabrication, le commerce et les échanges, en plus de l'agriculture, de l'élevage et la pêche, de l'exploitation minière et du tourisme. Déjà à l'époque, les interventions économiques urbaines étaient minimales et principalement axées sur l'économie informelle. Le sixième Plan révisé comportait un chapitre sur l'emploi et la création d'emplois dans le contexte de la stratégie d'industrialisation, mais l'urbanisation en tant que force de développement ne fait l'objet d'une mention explicite ni dans la sixième version du plan, ni dans sa version révisée. Alors que la Zambie considère la transformation structurelle comme un objectif politique primordial, tel que défini dans sa Vision 2030, le concept de création d'emplois urbains à haute productivité en tant que passerelle vers la transformation structurelle demeure absente de la planification du développement national. Cependant, le septième Plan national de développement de la Zambie utilise une stratégie de mise en œuvre de regroupement où, dans le contexte de contrats au rendement spécifiques, des entités œuvrent pour atteindre des résultats communs ; il s'agit là d'un fait prometteur qui

augure d'une meilleure intégration de l'urbanisation dans la mise en œuvre du Plan national de développement.

C. Éléments importants à retenir et recommandations

Processus de planification du développement national et coordination des questions urbaines

Le processus de planification du développement national vise à obtenir des contributions multisectorielles et multiniveaux en impliquant des parties prenantes des entités gouvernementales infranationales, du secteur privé et de la société civile. Une participation accrue des parties prenantes permettrait d'améliorer la conceptualisation des villes en tant que moteurs de développement par les décideurs ainsi que leur compréhension des politiques nécessaires pour tirer parti de l'urbanisation. En particulier, des experts de sujets d'actualité concernant le lien entre développement économique et urbain pourraient contribuer à l'analyse et à la formulation de politiques et un rôle plus important pourrait être donné aux organismes chargés des programmes sectoriels économiques dans les zones urbaines afin de créer des stratégies de mise en œuvre intégrées. De plus, les contributions actuelles des organismes du secteur urbain pourraient, au lieu d'être des composantes du plan autonomes et en silos, être mieux intégrées dans les objectifs et stratégies économiques fondamentaux.

L'accès aux données économiques relatives aux villes, en particulier aux données concernant leur PIB, constitue un obstacle supplémentaire à l'intégration de l'urbanisation dans le processus de planification du développement national. Les données économiques nationales sont généralement disponibles, mais rarement ventilées pour illustrer le rôle des villes dans le développement économique. L'amélioration des données sur la productivité urbaine et ses contraintes est nécessaire pour le diagnostic et le suivi de ses effets sur les politiques. Des éléments concrets et des données reliant l'augmentation des revenus, la productivité et les emplois au développement urbain, associés à des outils et modèles analytiques, devraient per-

mettre de développer un récit urbain cohérent avec une perspective économique qui rendra possible la tenue de débats éclairés sur les politiques d'urbanisation et leur intégration dans la planification économique.

Lors de la mise en œuvre du plan de développement, les parties chargées de la mise en œuvre citent souvent comme défis rencontrés, les obstacles horizontaux entre la résolution des problèmes urbains et les obstacles verticaux qui entravent l'alignement de la politique infranationale et de la mise en œuvre. Idéalement, l'intégration de l'urbanisation devrait commencer par le processus d'élaboration d'une vision où les objectifs économiques urbains (tels que la productivité urbaine) figurent de manière explicite, ou les implications urbaines des priorités sectorielles et des investissements phares en infrastructure (y compris ceux de nature supranationale ou régionale) sont sciemment identifiées et formulées. Bien que des efforts aient été déployés pour gérer la coordination horizontale et verticale, ceux-ci ont eu, dans la pratique, des résultats mitigés. Les obstacles institutionnels et les préoccupations concernant les mandats sectoriels en limitent le champ d'application et le succès. Les efforts de coordination en constante évolution sont toutefois prometteurs.

Contenu du plan national de développement et points de départ pour l'urbanisation

Trois points de départ spécifiques pour l'urbanisation sont examinés dans ce rapport : le ciblage des secteurs économiques et son rôle dans la création d'emplois urbains afin de mettre les villes au service de la transformation structurelle ; la productivité urbaine et les obstacles à la compétitivité des entreprises urbaines ; et le système urbain national, y compris les liens géographiques et économiques stratégiques entre les villes et les zones économiques, les corridors, les zones rurales et les marchés régionaux.

En règle générale, les pays ont de nombreuses possibilités d'intégrer les questions urbaines dans leurs politiques économiques dans le cadre de la planification du développement national. Mais pour profiter de ces possibilités, il faut d'abord

améliorer la conceptualisation des liens entre les villes et le développement économique chez les planificateurs économiques. L'apport des experts, des documents d'orientation et de dialogues transsectoriels peut être utile. Bien que présents dans les plans eux-mêmes, les questions urbaines ne sont pas toujours intégrées au cœur de la planification économique, notamment dans la hié-

rarchisation des secteurs économiques, la mise en œuvre de la politique économique ou le ciblage géographique de la programmation économique. Une perspective urbaine dans la planification du développement national pourrait permettre de mieux exploiter le potentiel des villes en vue d'une transformation structurelle et d'une croissance économique inclusive.

Section I : Contexte – villes, urbanisation et planification du développement national

A. Contexte : planification du développement national

La période d'après-guerre vit une augmentation du nombre de pays indépendants, toutefois majoritairement pauvres et sous-développés, les institutions, les infrastructures, le secteur privé, et les forces de marché nécessaires pour stimuler la croissance et transformer leurs économies leur faisant défaut. En l'absence de ces forces fondamentales et étant donné les imperfections du marché qui prévalaient dans ces jeunes nations, les économistes du développement de l'époque considéraient l'intervention de l'État comme une solution possible pour combler ces lacunes. Le succès du « Plan Marshall » en Europe et la prédominance du « keynésianisme », dont les adeptes préconisaient une intervention active de l'État, devinrent une source d'inspiration. L'adoption rapide d'une planification économique centralisée par certains de ces nouveaux pays indépendants, tels que l'Inde, donna à l'idée un élan supplémentaire. Le résultat de cette première génération de planification du développement fut mitigé, mais la littérature consacrée à l'économie du développement regorge de leçons tirées de l'expérience.

Les expériences associées aux pays d'Asie du Sud-Est, notamment la Corée du Sud, sont souvent citées comme positives. Bien que l'établissement d'un lien de causalité direct entre la planification du développement national et la transformation économique de la Corée du Sud ne soit pas possible, il ne fait aucun doute qu'elle a été l'un des ingrédients de son succès ou qu'elle a « au moins joué un rôle de soutien ».⁴ De nombreux autres

pays d'Asie, y compris la Malaisie et l'Indonésie, ont emboîté le pas en reproduisant et adaptant l'expérience coréenne à leur contexte avec des résultats positifs.

Ces expériences positives ont montré que, lorsque les conditions politiques et institutionnelles voulues sont réunies, et avec un leadership et un engagement solides, la planification du développement peut permettre d'accélérer la croissance et la transformation économiques. Elle ne remplace pas, mais complète et équilibre les forces du marché. Les mécanismes du marché ne suffisent pas à favoriser la croissance économique moderne, en particulier dans des contextes de ressources limitées, de niveaux élevés de pauvreté et d'inégalités et de défis environnementaux, tels que le changement climatique. Les politiques peuvent orienter la concentration des investissements publics et privés dans les secteurs stratégiques afin de parvenir à un développement significatif. Dans le même temps, un appui politique est nécessaire pour assurer une amélioration constante des infrastructures et de l'environnement commercial et institutionnel dans le but de soutenir l'innovation technologique, la modernisation industrielle et la diversification. Comme l'écrit Justin Yifu Lin (2012), « Les gouvernements peuvent aider les entreprises à surmonter les divers problèmes d'information, de coordination et d'externalité inhérents à la croissance économique moderne ».⁵ Une hypothèse confirmée par l'expérience des pays d'Asie de l'Est. La Corée

⁴ Paul Kuznets, « *Indicative planning in Korea* », *Journal of Comparative Economics*, vol. 14, N° 4 (décembre 1990), p. 674.

⁵ Lin, Justin Yifu, *The Quest for Prosperity: How Developing Economies Can Take Off* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2012, p. 239).

du Sud était sur un pied d'égalité avec le Ghana en termes de revenu par habitant au moment de l'indépendance du Ghana en 1957, lorsque le Ghana était considéré comme l'un des pays les plus riches de l'Afrique subsaharienne. À ce jour, le revenu par habitant du Ghana est de 14 % de la moyenne mondiale et le PIB par habitant de la Corée du Sud est près de 15 fois supérieur à celui du Ghana. Grâce à sa croissance économique et à son développement au cours des cinq dernières décennies, la Corée est désormais membre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) – un club de riches pays industrialisés – et se classe au septième rang des plus gros exportateurs et au quinzième rang des économies les plus importantes dans le monde.⁶

Bien que le Ghana ait bénéficié des capitaux reçus du Japon et des États-Unis, le pays attribue largement son succès à sa politique de croissance axée sur les exportations, mise en œuvre par le biais de plans de développement quinquennaux.

B. Historique de la planification du développement national en Afrique

L'Afrique possède sa propre histoire en matière de planification du développement national. Son expérience de planification se divise en quatre phases.⁷ La première phase a commencé immédiatement après la période coloniale et s'est poursuivie jusqu'aux années 80, mais dans l'ensemble, ce n'était pas un succès. Les jeunes nations africaines étaient déterminées à rompre le joug économique et à atteindre l'indépendance économique, et la plupart d'entre elles avaient adopté des plans de développement pour y parvenir. Mais elles ne disposaient pas de données et d'informations statistiques, et de ressources humaines ayant les compétences nécessaires

pour élaborer de bons plans assortis d'objectifs réalistes. Et surtout, elles n'avaient pas la capacité organisationnelle et les institutions nécessaires pour les mettre en œuvre. La coordination représentait également un énorme défi.

Ce sont principalement les entreprises publiques, établies dans un environnement politique de substitution des importations, qui étaient chargées d'appliquer la première génération de plans. Toutefois, alors que les pays remplaçaient une partie des biens de consommation finale importés par la production intérieure, la facture des importations de leurs intrants intermédiaires s'est mise également à augmenter jusqu'à devenir insoutenable, contraignant souvent les gouvernements à recourir au rationnement administratif des importations. Les chocs extérieurs de l'économie mondiale et l'accroissement de la dette ont obligé nombre de ces entreprises à réduire leur capacité de production, ce qui a sapé leur compétitivité et exacerbé les pressions économiques et budgétaires sur les jeunes gouvernements africains. L'isolement des « industries naissantes » émergentes, en continuant à fournir une protection tarifaire et des subventions, et le maintien à flot des entreprises d'État (dont beaucoup étaient déjà peu performantes en raison de problèmes structurels et de goulots d'étranglement au niveau des importations), étaient devenus ingérables.⁸

Lors de la deuxième phase, l'un après l'autre, les pays africains ont succombé à la pression extérieure des institutions de Bretton Woods et adopté des programmes d'ajustement structurel. Ces programmes, couvrant les années 1980 et le début des années 1990, mettaient l'accent sur la stabilité macroéconomique, réduisant le rôle des gouvernements dans l'économie, notamment à travers des compressions de personnel dans le secteur public, la privatisation et une diminution des dépenses publiques et des déficits budgétaires. Les mesures d'austérité que les gouvernements africains devaient endurer et la détresse sociale et économique accrue que la population devait supporter étaient perçues comme un coût

⁶ Organisation de coopération et de développement économiques, « *Korea: Policy Priorities for a Dynamic, Inclusive and Creative Economy* », Better Policies Series, (Paris, 2015). Disponible à l'adresse <https://www.oecd.org/korea/korea-policy-priorities-for-a-dynamic-inclusive-and-creative-economy-EN.pdf>.

⁷ Commission économique pour l'Afrique, « Cinquante ans de planification du développement en Afrique », 14 mars 2013. Disponible à l'adresse <https://www.uneca.org/fr/es-blog/cinquante-ans-de-planification-du-d%C3%A9veloppement-en-afrique>.

⁸ Jeffrey Herbst, « *The structural adjustment of politics in Africa* », World Development, vol. 18, N° 7 (1990), p. 949-958.

nécessaire pour s'adapter et se développer ; toutefois, la croissance qui a suivi, avec une moyenne de 2,1 % au cours des années 90, a été plus lente que prévu.

La troisième phase a débuté au début des années 2000 avec l'introduction de stratégies de réduction de la pauvreté. Les pays africains très endettés et à faible revenu devaient élaborer des stratégies de réduction de la pauvreté pour pouvoir bénéficier des dispositions relatives à l'allègement de la dette énoncées dans l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés lancée en 1996 par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale. L'objectif de ces stratégies était d'aider les pays africains à faible revenu fortement endettés à mettre en place leurs programmes de réduction de la pauvreté tout en tenant compte du coût social de l'ajustement. D'une certaine manière, l'intention était en partie d'inverser les effets négatifs des programmes d'ajustement structurel sur le bien-être et les conditions sociales des pays africains ; cependant, dans leurs documents de stratégie concernant la réduction de la pauvreté, l'accent mis sur la réduction de la pauvreté était trop restreint pour contribuer à la croissance et au développement dont les pays africains avaient grandement besoin. Le processus leur a permis de mobiliser la communauté, de discuter des défis macroéconomiques et des questions de développement et de sensibiliser les gouvernements à la nécessité d'une planification globale du développement pour faire face aux défis de croissance et de transformation à long terme auxquels ils sont confrontés.

Au cours de la dernière décennie et de la dernière phase, il y a eu un retour progressif mais constant à une planification du développement plus complète. En effet, de nombreux pays africains ont adopté des visions de développement à long terme et des cadres de planification qui incluent la croissance inclusive, l'emploi, la réduction de la pauvreté et même la transformation structurelle comme objectifs fondamentaux. De nombreux pays africains ont désormais élaboré une vision à long terme et adopté des plans de développement quinquennaux comme outils de gestion du développement. Les plans définissent

les moyens d'attirer les capitaux nationaux et les investissements étrangers directs dans les secteurs de croissance potentiels, de mettre en œuvre la réforme du secteur public et de mobiliser les ressources et les finances publiques pour combler l'énorme déficit d'infrastructure dans les secteurs de l'énergie, des transports, de l'eau et de l'assainissement. Ils mobilisent un large éventail de parties prenantes, notamment la société civile, le secteur privé, les circonscriptions décentralisées et les partenaires de développement. Des défis restent à relever, en particulier en ce qui concerne la mise en place d'un véritable processus consultatif inclusif et, surtout, la coordination entre les secteurs, les territoires et les structures de gouvernance à plusieurs niveaux.⁹ La coordination est particulièrement importante pour les questions d'urbanisation, car le développement urbain est un phénomène complexe et transversal.

C. Motifs justifiant d'aborder les questions urbaines par le biais de la planification du développement national ¹⁰

Il existe un lien intrinsèque entre l'urbanisation et le développement économique. Les villes, à travers les économies d'agglomération, rendent productifs les travailleurs et les entreprises et stimulent la croissance. À mesure que les pays se développent, les secteurs de l'industrie manufacturière, des services et de la connaissance deviennent les principaux employeurs et attirent des investissements, et leur performance économique dépend largement de la qualité des villes et du système spatial national.

Même en dehors du rôle économique des villes, la croissance économique a ralenti. L'urbanisation est une tendance majeure inarrêtable, parfois portée par son propre élan démographique, avec des naissances urbaines qui dépassent le nombre de décès et font pencher la balance, en termes

⁹Commission économique pour l'Afrique, « La planification au service du développement de l'Afrique : enseignements, indications et messages à tirer des expériences passées et présentes » (Addis-Abeba, 2016).

¹⁰ Le texte de cette section est adapté du prochain guide de la CEA sur les questions urbaines et la planification du développement national. (2018).

de population, en faveur des villes.¹¹ L'Afrique est l'épicentre d'une urbanisation rapide qui devrait atteindre 56 % d'ici 2050.¹² Comme souligné dans la position commune de l'Afrique dans le cadre du Programme de développement pour l'après-2015, les pays africains reconnaissent l'urbanisation et ses tendances associées d'augmentation de la population jeune et de croissance démographique comme des phénomènes majeurs définissant leur dynamique de développement. Ils réaffirment également que la transformation structurelle, dont les composantes incluent le déplacement des personnes des secteurs à faible productivité vers les secteurs à haute productivité, et des zones rurales vers les zones urbaines, est la clé pour réaliser une croissance génératrice d'emplois et ses aspirations de développement axées sur les personnes.¹³ L'élargissement du marché du travail urbain à travers la transformation structurelle et la diversification est également souligné dans le cadre à plus long terme du continent décrit dans l'Agenda 2063.¹⁴

Les implications sont énormes et pluridimensionnelles. Alors qu'une partie croissante de la population africaine s'urbanise, c'est dans les villes que la lutte contre la pauvreté et les inégalités sera remportée ou perdue. La transformation structurelle¹⁵ est la clé du futur de l'Afrique. La création de secteurs de fabrication et de services robustes, associés à des villes productives, en est la pierre angulaire. Non seulement les villes doivent rattraper le

retard accumulé au niveau de l'infrastructure, mais elles doivent aussi planifier leur croissance future. Il s'agit d'une tâche gigantesque à grande valeur historique qui ne peut être réalisée que grâce à une vision nationale et à une action coordonnée sur de multiples fronts. La solution idéale est de le faire dans le cadre de la planification du développement national. Les six points suivants sont les raisons spécifiques pour lesquelles l'urbanisation devrait être intégrée dans la planification du développement national.

1. L'urbanisation en Afrique se fait plus rapidement en Afrique que dans les autres régions et nécessite de ce fait une réponse immédiate plus importante. L'urbanisation « s'étale souvent sur une période d'environ 30 ans, contrairement au rythme d'urbanisation plutôt lent des pays développés d'aujourd'hui dont l'incidence s'observe sur 100 à 150 ans. L'urbanisation rapide est traumatisante... »¹⁶. À l'exclusion de l'Afrique du Nord, l'urbanisation en Afrique a presque doublé entre 1995 et 2015 et devrait encore doubler d'ici 2035.

2. Les opportunités créées par le processus d'urbanisation sont transitoires. Les pays africains doivent exploiter l'urbanisation au moment où elle se produit. Les villes africaines se développent rapidement, mais cela ne les rend pas productives. La productivité est le fruit de la densité des activités économiques dans une économie spatiale bien organisée et gérée. Le phénomène répandu des bidonvilles et de l'informalité dans les villes africaines montre la résilience et l'énergie créatrice des populations, ainsi que les opportunités productives perdues en raison du manque de planification et d'investissement avant la croissance urbaine. La bonne nouvelle, cependant, c'est que les pays peuvent encore exploiter la transition urbaine, qui est toujours en cours. Cela nécessitera des actions urgentes à court terme et réfléchies sur le long terme, coordonnées au sein d'un cadre de développement.

¹¹ Commission économique pour l'Afrique, Rapport économique sur l'Afrique 2017 : l'industrialisation et l'urbanisation au service de la transformation de l'Afrique (Addis-Abeba, 2017).

¹² Département des affaires économiques et sociales, Division de la population, Perspectives de l'urbanisation mondiale : révision de 2014 (ST/ESA/SER.A/366 (2015)).

¹³ Commission économique pour l'Afrique, Position commune africaine sur le programme de développement pour l'après-2015 (Addis-Abeba, 2014).

¹⁴ Union africaine, Agenda 2063 : L'Afrique que nous voulons (Addis-Abeba, 2014).

¹⁵ La transformation structurelle nécessite un transfert de main-d'œuvre vers des activités économiques à haute productivité. Il s'agit du fondement du développement économique. Quatre caractéristiques du développement définissent la transformation structurelle : une part décroissante de l'agriculture dans le PIB et l'emploi, l'essor des secteurs industriels et des services, une transition démographique se caractérisant par le passage de taux de natalité et de mortalité élevés vers des taux faibles, et un processus d'urbanisation rapide (Commission économique pour l'Afrique, 2017).

¹⁶ J. Vernon Henderson, « *Cities and development* », *Journal of Regional Science*, vol. 50, N° 1 (février 2010), p. 16, paragr. 515-540.

3. L'urbanisation nécessite de gros investissements, mais ne rien faire n'est pas une option.

La densité peut diminuer le coût des services et des infrastructures par habitant, mais cela ne signifie pas que l'urbanisation est peu onéreuse. Les villes ont besoin d'investissements publics massifs pour prendre en charge une population rapidement croissante dans un environnement compact. Le rendement de l'investissement urbain est également élevé, en particulier lorsque l'investissement est réalisé dans le cadre d'une planification adéquate, alignée sur les investissements du secteur privé et associée à des outils d'optimisation du revenu et de valeur foncière qui fonctionnent correctement.

4. La démographie urbaine de nombreux pays africains présente un dividende à durée limitée, que les pays peuvent exploiter pour stimuler la croissance économique.

La transition urbaine en Afrique s'accompagne d'une transition démographique. Les avantages qui en découlent sont non seulement une production économique supplémentaire, due à une main-d'œuvre plus importante, mais également une capacité d'épargne et d'investissement accrue dans l'éducation, la santé et les compétences. La proportion élevée de jeunes africains vivant dans les villes est un atout potentiel qui devrait être exploité grâce à une politique et une planification visant délibérément à promouvoir une croissance génératrice d'emplois. Le ciblage sectoriel ainsi que le développement régional et urbain sont les piliers critiques d'une telle politique.

Les villes africaines sont caractérisées par une consommation croissante, une situation qui peut être résolue par la production intérieure en mettant en place les conditions politiques appropriées. Du côté de la demande, la consommation et le revenu urbains croissants offrent aux entreprises nationales des possibilités de développement industriel et de transformation structurelle. Il est nécessaire de transformer la croissance de la consommation urbaine en opportunités de production dans des secteurs présentant un avantage comparatif. L'industrie alimentaire, les services de soutien aux entreprises et le secteur

de la construction sont de bons candidats pour stimuler la création d'emplois.

5. La géographie économique des villes dépasse leur juridiction administrative.

Elle a un impact sur leur arrière-pays et les zones rurales environnantes. De tels liens sont forts dans les zones métropolitaines et les corridors urbains où les zones environnantes urbaines, suburbaines, périurbaines et rurales sont reliées par un pool commun du marché du travail (où les personnes vivent dans une région et travaillent dans une autre) ou une zone de chalandise partagée de ressources ou d'infrastructures et de services. L'amélioration des réseaux de transport élargit l'espace fonctionnel des villes en développement et génère une dynamique des économies d'agglomération à l'échelle métropolitaine et régionale. En conséquence, la planification spatiale et économique de ces zones administratives exige une compréhension de l'espace économique fonctionnel qui ne correspond pas aux limites administratives. La planification de la création de telles agglomérations et la mise en place de structures institutionnelles appropriées pour répondre aux questions complexes de gestion spatiale et urbaine qui en découlent constituent essentiellement un engagement économique d'envergure nationale.

En conclusion, il est urgent d'intégrer l'urbanisation de manière solide et plus explicite dans la planification du développement national. Malgré la complexité des villes africaines, une prise en compte plus poussée des questions urbaines dans le contexte de la planification économique présente des avantages potentiels considérables pour les économies africaines.

D. Leçons tirées des expériences passées des pays

Les pays africains peuvent tirer de nombreuses leçons de l'expérience d'autres pays qui, au cours des dernières décennies, ont réussi leur transition urbaine et leur transformation économique en agissant sur les deux fronts. L'accent est mis ici sur les quelques pays qui ont utilisé la planification du développement national ou ont adopté des positions politiques délibérées pour tirer parti des

avantages urbains pour le développement économique et la transformation. Seules quelques leçons choisies, jugées les plus pertinentes par rapport à son objectif et à son esprit, figurent dans ce rapport.

Ciblage des secteurs économiques

Les implications urbaines des priorités sectorielles sont extrêmement importantes. L'affectation des ressources et l'orientation des politiques dans la promotion des secteurs stratégiques constituent un élément clé de la planification du développement national ; les secteurs stratégiques disposent d'un espace de localisation qui détermine leur accès à l'infrastructure, aux intrants, aux connaissances et, surtout, à la main-d'œuvre. En fonction de la combinaison et de l'intensité de ces facteurs, certains secteurs prioritaires peuvent être de gros créateurs d'emplois ou non. Ils déterminent également le type de compétences et de technologies à promouvoir et à quel point et dans quelle mesure un pays peut pénétrer dans un espace produit et intégrer la chaîne de valeur.

Les pays qui ont réussi ont privilégié les activités manufacturières à forte intensité de main-d'œuvre, en particulier au stade initial de leur transformation, qui, de par leur nature, se déroule en milieu urbain. Cela a permis à ces pays de créer les millions d'emplois directs et indirects dont leurs populations urbaines croissantes avaient cruellement besoin.¹⁷ Les besoins en compétences de base relatives de ces industries ont permis à ces pays de tirer parti de l'afflux de populations rurales dans les villes pour leur décollage industriel. La Corée, par exemple, lors de sa phase initiale de développement, a promu des industries à forte intensité de main-d'œuvre et de compétences, telles que l'électronique grand public, les machines et la construction navale, ce qui a créé d'importantes possibilités d'emploi. La Malaisie, au début de son développement, a fait la promotion des industries de première transformation, notamment des produits agricoles, miniers et forestiers. Le pays a également créé des industries à forte intensité de main-d'œuvre qui sont axées

sur le marché intérieur [boissons, textile, matériaux imprimés, meubles, produits en caoutchouc et matériaux de construction (ciment, briques et produits d'ingénierie légère)] avant de promouvoir par la suite les secteurs manufacturiers, technologiques et à forte intensité de compétences, tels que l'électronique et les produits électriques et les industries du transport et de l'automobile. Son développement industriel des années 1950 et 1960 a été dicté par une stratégie de substitution des importations, qui comprenait la promulgation de la loi sur l'industrie pionnière.¹⁸ Ainsi, non seulement le pays a élargi les possibilités d'emploi, mais il a également progressivement orienté son économie vers les secteurs où les demandes de compétences et les salaires étaient plus élevés.

Le choix et la promotion de secteurs à haute intensité de main-d'œuvre en tant que relais de croissance montrent qu'il s'agit d'un ingrédient politique important des économies prospères ou prometteuses en Afrique. Cela se distingue, par exemple, dans la trajectoire économique de Maurice. Fort de sa relation préexistante avec le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et du traitement préférentiel qu'il a obtenu du marché européen, le pays a initialement promu l'industrie sucrière qui, à son apogée durant les années 70, représentait près du tiers de l'emploi, un tiers des recettes d'exportation et un quart du PIB. Afin de renforcer la compétitivité de l'industrie nationale, Maurice a entrepris entre 1970 et 1980 la création de zones franches d'exportation qui bénéficient non seulement d'allègements fiscaux mais aussi (au moins dans un premier temps) de main-d'œuvre bon marché et de droits de douane. S'appuyant sur les accords commerciaux préférentiels conclus avec le marché européen, Maurice a promu l'industrie du textile et de l'habillement, ce qui lui a permis de créer de nombreuses possibilités d'emploi, notamment pour les femmes. Les zones franches d'exportation et les entreprises manufacturières à haute intensité de main-d'œuvre qui y ont été établies ont créé des emplois au point que, entre

¹⁷ Ann Markusen, « *Interaction between regional and industrial policies: evidence from four countries.* » (Washington, D.C., Banque mondiale, 1996).

¹⁸Zainal Aznam Yusof et Deepak Bhattasali, « *Economic growth and development in Malaysia: policy making and leadership* », Commission sur la croissance et le développement. Document de travail N° 27 (Washington, D.C., Banque mondiale, 2008).

le milieu des années 70 et 90, le taux de chômage de l'économie du pays est passé de 20 % à moins de 5 %, lui permettant ainsi de transiter vers un pays à revenu intermédiaire urbanisé.¹⁹

Liens entre les zones urbaines et le milieu rural

Le développement industriel durable exige une agriculture productive qui continue à libérer l'excédent de main-d'œuvre, à maintenir la croissance de la main-d'œuvre industrielle et à fournir aux villes et à leurs industries un approvisionnement alimentaire et agricole bon marché. Ces liens sont essentiels dans les premières étapes de la transformation structurelle. L'industrie devrait soutenir la productivité agricole en fournissant des intrants intermédiaires et en créant un marché pour les produits agricoles excédentaires, tandis que l'agriculture devrait à son tour contribuer à la compétitivité industrielle en fournissant aux villes des intrants alimentaires et industriels. Les pays qui ont réussi à favoriser des liens entre l'agriculture et l'industrie ont, entre autres, promu les villes secondaires dans les régions agricoles, investi dans la connectivité des transports et cherché à relier le secteur économique au développement régional grâce à une vision spatiale cohérente d'un système urbain équilibré.

Le développement équilibré des territoires était l'un des objectifs de la Corée dans son troisième Plan quinquennal (1972-1976), qui visait à accroître les investissements dans l'agriculture, l'électrification rurale et les réseaux de transport. Ces efforts, conjugués à la politique favorable du prix du riz élaborée par le gouvernement et à la création de nouvelles possibilités d'emploi en milieu urbain, ont permis d'augmenter les revenus des agriculteurs et d'absorber de manière productive l'afflux de la population rurale vers les villes. Autre fait important, le lancement du programme national de développement rural « Saemaul Undong », qui combinait l'investissement public dans le développement rural avec l'entraide dans les villages et la mobilisation communautaire.²⁰ La Malaisie

a promu une urbanisation équilibrée en créant des zones industrielles, des centres de croissance et des villes agro-industrielles dans des zones éloignées des grandes villes, et a encouragé les migrations et les investissements industriels dans ces zones grâce à diverses mesures d'incitation.²¹

L'Indonésie a défini, dans son Plan directeur pour l'accélération et l'expansion du développement économique (2011-2025), sept secteurs ou industries prioritaires (agriculture, exploitation minière, énergie, industrie, domaine maritime, tourisme et télécommunications) qui sont tous reliés aux corridors de développement et, dans chaque cas, un secteur prioritaire a été jumelé avec une région métropolitaine ou une ville en tant que moteur économique. Le pays a associé les priorités sectorielles à la spécialisation régionale, accompagnée d'une décentralisation et d'un développement rural ciblant les zones pauvres. Ce qui est intéressant cependant, c'est que, dans son programme de réduction de la pauvreté rurale, le pays n'a pas toujours choisi les zones en fonction du niveau de revenu ou des besoins essentiels, mais plutôt en fonction du manque d'infrastructures et de connexion avec les villes et les réseaux de transport régionaux, ce qui montre qu'il est important d'encourager les liens entre les zones urbaines et rurales.²²

Aborder les défis liés à la congestion et au logement en milieu urbain

À mesure que les villes se développent grâce à leur réussite industrielle, elles peuvent avoir du mal, au départ, à faire face à la croissance rapide de la population urbaine. Les ressources et la capacité institutionnelle nécessaires pour répondre aux besoins croissants en matière de logement et de services sont souvent à la traîne de la demande croissante. Il en résulte l'encombrement, des logements inadéquats, l'informalité, et des bidonvilles

international en commémoration du 40e anniversaire de Saemaul Undong (30 septembre 2010).

¹⁹ Ali Zafar, "Mauritius: An Economic Success Story", document faisant partie des expériences réussies en Afrique (Washington, D.C., Banque mondiale, 2011).

²⁰ Edward P. Reed, "Is Saemaul Undong a Model for Developing Countries Today?" Ouvrage préparé à l'occasion du Symposium

²¹ Mohamed Aslam et Asan A. G. Hassan, *Development Planning and Regional Imbalances in Malaysia*. FEA Document de travail N° 2003-5 (juin 2003).

²² Mike Douglas. "A regional network strategy for reciprocal rural-urban linkages: an agenda for policy research with reference to Indonesia", Cecilia Tacoli, ed. *Rural-Urban Linkages* (Earthscan, 2006), p. 124-154. Réimpression extraite de *Third World Planning Review*, vol. 20, N° 1 (1998).

et des services de qualité inférieure ou insuffisants. Les pays prospères ont investi dans des infrastructures urbaines et dans les logements des villes en pleine expansion pour maintenir leur productivité économique, tout en essayant d'atténuer la pression en investissant dans des villes secondaires et tertiaires.

Face à la décentralisation croissante, les gouvernements locaux ont transformé les villes grâce à des investissements novateurs dans le logement, les transports et l'urbanisme. Le Brésil, la Colombie, le Maroc et de nombreux autres pays à revenu intermédiaire proposent de bonnes pratiques. Dans le cas du logement, un des enseignements fondamentaux retenus a démontré la nécessité d'examiner la chaîne d'approvisionnement, y compris les terres, les finances et les matériaux de construction, tout en mettant en œuvre un programme de logement social bien financé et à grande échelle. Les programmes évoluent eux-mêmes avec le temps en raison des circonstances et des défis changeants, et s'améliorent en raison de l'augmentation du financement et de la capacité institutionnelle développée entretemps.

L'expérience de la Corée illustre ce point. Dans la première phase, elle a créé la Société nationale coréenne pour le logement dans les années 70 afin de développer des unités de logement à faible revenu et soutenir les constructeurs de logements privés. La Société manquait toutefois de financement et négligeait les logements locatifs, qui étaient la seule option pour ceux qui ne pouvaient se permettre de participer au marché hypothécaire limité. Dans la deuxième phase (années 1980), le gouvernement a choisi de financer directement les constructeurs de logements et a lancé des programmes ambitieux de construction de deux millions de logements en quatre ans, mais a finalement privilégié les grands logements adaptés aux ménages à revenu moyen. Le gouvernement a par la suite promu la construction de tours d'habitation. Bien que leur construction ait été plus rapide et moins coûteuse, le programme n'a pas réussi à répondre à la demande de logements des ménages pauvres. Dans la troisième phase qui a débuté en 1992 et qui a culminé en 2001, le gouvernement a accordé la priorité aux

programmes de développement social et d'aide sociale, ce qui signifiait également une augmentation du financement consacré aux logements sociaux. Durant cette phase, le gouvernement a construit 5,4 millions de maisons autour de la région métropolitaine de Séoul, dont 90 % étaient équipées d'eau et d'un système d'assainissement, et a accordé aux autorités régionales une plus grande autonomie et plus de moyens pour leur permettre de faire face aux défis du développement économique et social, afin de contribuer ainsi à l'intégration spatiale et au développement équilibré.²³

Le défi de l'abordabilité est un thème central des expériences des pays en matière de logement. Puisque la majorité des citoyens sont employés dans l'économie informelle et touchent un faible revenu, cette question s'inscrit dans le long terme pour de nombreuses économies africaines. Le rapport prix-revenu extrêmement élevé des villes africaines est à la base des problèmes structurels liés à l'aménagement spatial et urbain, au développement du secteur de la construction et au coût des matériaux de construction. Bien que des solutions plus durables soient associées à la croissance des revenus et à la capacité des économies nationales, quelques avantages à court terme peuvent certainement être tirés par le biais de réformes institutionnelles et politiques appropriées (gestion des terres et planification urbaine, par exemple). En outre, l'expérience positive des programmes de logement à grande échelle en Éthiopie et au Maroc témoigne du rôle éventuel que peuvent jouer les gouvernements dans la fourniture de logements urbains aux pauvres.

La dynamique du développement industriel et de l'urbanisation

À un moment donné, le développement industriel atteint un sommet en se consacrant à la croissance des services, mais sa structure interne continue d'évoluer. Repousser les limites et approfondir les changements structurels pour optimiser les avantages économiques du développement industriel nécessitent une vision qui continuera

²³ Lim H., "Case study of urbanization in South Korea", étude compilée pour la Division de la Politique de développement social, Commission économique pour l'Afrique (2017).

de tirer parti non seulement de la dotation naturelle d'un pays, mais aussi des compétences, des connaissances, des technologies et des capacités d'innovation accumulées aux stades précédents du développement industriel. Il s'agit à la fois de croissance interne et d'expansion. En disposant davantage de capacités et de ressources, les pays peuvent désormais se permettre d'ouvrir de nouveaux champs d'opportunités. L'évolution du développement industriel a une incidence correspondante sur le paysage urbain. Dans les années 80, par exemple, la Colombie a davantage mis l'accent sur le secteur pétrolier, et la poussée des exportations qui en a résulté a permis d'accroître les perspectives économiques urbaines et d'encourager un afflux de population vers des villes comme Bucaramanga et Barranquilla.²⁴ Les ressources bloquées dans des régions isolées ou éloignées deviendront peu à peu exploitables en raison de la capacité croissante d'un pays à investir dans de telles régions.

Les pays accélèrent également leur croissance dans la chaîne de valeur en s'orientant vers des produits et des processus à plus forte valeur ajoutée et à haute intensité de compétence et de technologie. Les pays développent leur économie non seulement en augmentant le volume de ce qu'ils ont produit, mais en produisant aussi des choses nouvelles et différentes, en les fabriquant différemment, intelligemment et de manière innovante. La Corée a commencé par donner la priorité aux textiles et aux vêtements dans les années 60, puis s'est orientée vers l'industrie chimique et l'industrie lourde dans les années 70, notamment l'automobile, la construction navale, la pétrochimie, les machines et l'électronique grand public. Dans les années 80 et 90, il y a eu un mouvement vers les secteurs de haute technologie et à haute intensité de savoir tels que les semi-conducteurs. Le Japon et Singapour ont suivi des voies similaires en commençant par l'industrie légère à haute intensité de main-d'œuvre et en s'orientant ensuite vers une économie de haute technologie fondée sur la

connaissance.²⁵ Lorsque les industries du sucre, du textile et de l'habillement à Maurice (qui ont alimenté sa croissance des années 70 aux années 90) ont commencé à lutter contre la baisse des prix du sucre et la disparition progressive des accords multifibres, Maurice a poursuivi sa croissance grâce au tourisme, à la délocalisation des processus de gestion et des services financiers, des secteurs à plus forte valeur ajoutée et dont le contenu en connaissances et en compétences est plus élevé.²⁶ Une telle transition au sein du secteur industriel a fait progresser le pays dans la chaîne de valeur et sur l'échelle des compétences et de la technologie, et ces modèles de croissance qui sont liés à la sophistication croissante des villes. Le rôle des villes dans la promotion du savoir, de la technologie et du regroupement bénéficie d'une plus grande attention et revêt un sens nouveau lorsque les pays s'engagent dans la modernisation et la diversification industrielles et cherchent à rester compétitifs et à éviter le piège du revenu intermédiaire.

Un système urbain équilibré à l'échelle nationale

L'évolution au niveau de la prédominance de divers secteurs économiques suppose que le pays a mis en place plus d'un pôle de croissance pour catalyser le développement. Un investissement précoce visant à augmenter le nombre de centres urbains et de zones industrielles situés dans des endroits stratégiques peut permettre à un pays d'établir un système urbain national qui soit fonctionnel et spatialement intégré. Dans un tel système, les villes et les régions sont bien connectées. Des villes de taille et de structure économique différentes se complètent pour soutenir une économie nationale compétitive. Les entreprises ont désormais la possibilité de choisir parmi un nombre d'emplacements pour répondre à leurs besoins particuliers. Les employés, les entreprises

²⁴ Institut de recherche pour le développement (Éthiopie), *Catalysing Efficient and Effective Urbanization in Ethiopia* (2014).

²⁵ Ann Markusen, "Interaction between regional and industrial policies: Evidence from four countries", (Washington, D.C., Banque mondiale, 1996); Y.S. Lee, Y.C. Tee et D.W. Kim, "Endogenous versus exogenous development: a comparative study of biotechnology industry cluster policies in South Korea and Singapore" *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 27, N° 4 (2009), p. 612-631.

²⁶ Ali Zafar, "Mauritius: an economic success story", document faisant partie des Expériences réussies en Afrique (Washington, D.C., Banque mondiale, 2011).

et les capitaux parviennent plutôt facilement à se déplacer à des endroits différents sur le territoire national, les écarts de productivité et de niveau de vie entre les villes et les régions diminuent progressivement, et les régions deviennent plus petites qu'auparavant, reflétant une occupation de plus en plus équilibrée de l'habitat.

Au début de l'industrialisation, la croissance en Corée était concentrée à Séoul, ce qui a entraîné un afflux de population en provenance des zones rurales, suscitant à juste titre de l'inquiétude. La Corée s'est urbanisée rapidement dans les années 60 et 70, et Séoul attirait comme un aimant. En 1960, 29,1 % de la population coréenne vivait dans les zones urbaines et en 1970, la population urbaine avait atteint 41,2 %. Séoul était la source principale de cette explosion urbaine et la migration était le facteur clé. À la fin du premier Plan quinquennal (1966), la population de Séoul a progressé de 41,9 % et, en 1970, elle a augmenté de 59,2 %, signalant la nécessité d'adapter les politiques pour désengorger Séoul et décentraliser l'industrie. Bien qu'il ne se soit pas concrétisé dès le début du premier plan de développement, le gouvernement a adopté un « Plan global de construction du territoire national » et conceptualisé une hiérarchie de plans territoriaux couvrant des régions, des provinces et des districts spécifiques en vue de réaliser un développement territorial équilibré.²⁷

Face aux défis imminents posés par la croissance excessive de Séoul, le gouvernement a pris une série d'initiatives, notamment le développement des villes portuaires industrielles de Busan et d'Ulsan, le développement de « complexes industriels régionaux » et la construction de grandes autoroutes reliant les villes et les régions. Le gouvernement a créé plus de 20 complexes industriels dans des emplacements stratégiques à travers le pays, chaque complexe étant spécialisé dans une industrie spécifique. Le gouvernement en a construit quelques-uns à la périphérie de Séoul, tels que Guro et Gangnam, élargissant ainsi la région urbaine.

²⁷ Lim H, "Case Study of Urbanization in South Korea", étude compilée pour la Division des politiques de développement sociale de la Commission économique pour l'Afrique (2017).

La décentralisation de l'industrie et la loi sur l'équilibrage de l'aménagement de la Corée n'ont pas été un parcours aisé, et même après tous les efforts déployés, la dispersion industrielle n'a pas été complètement réussie. Les petites villes ne sont pas parvenues à attirer de larges segments de la population ou d'entreprises. La ceinture verte créée autour de Séoul pour limiter sa croissance a plutôt encouragé le pays à sauter les étapes du développement, provoquant une hausse des coûts de déplacement et de logement à Séoul. Certains districts enclavés et déconnectés n'auraient pas connu de développement industriel durable sans investissement militaire. Les politiques ont réussi à disperser l'industrie lourde, mais elles ont eu moins de succès dans le secteur de la haute technologie dû à la concentration relativement élevée de l'enseignement et au fait que le siège social et l'administration soient situés à Séoul.²⁸ Un grand nombre des citoyens qui ont quitté Séoul ont choisi de se rendre dans ses villes satellites de la province de Gyeonggi pour atténuer les effets de la dispersion industrielle sur l'équilibre géographique global. Parallèlement à la décentralisation administrative, en déployant des efforts constants et en prenant des mesures supplémentaires, notamment en créant des complexes industriels côtiers et intérieurs et des zones de peuplement régionales intégrées, la Corée est parvenue à ajuster de manière significative la répartition géographique de ses industries, ce qui a eu un impact positif sur le développement de son système urbain.

Bien que les économies africaines soient loin d'avoir mis en place des réseaux urbains matures, efficaces et intégrés, on constate quelques tendances et points positifs. De nombreux pays africains comme le Cameroun, l'Éthiopie, le Mozambique et la Zambie encouragent la création de zones économiques et de parcs industriels. La répartition géographique des zones et des parcs, bien que ceux-ci ne soient pas toujours bien reliés aux villes et aux centres urbains, suggère l'intention de tirer parti de la richesse en ressources et de la spécialisation régionale et de répandre les

²⁸ Ann Markusen, "Interaction between regional and industrial policies: Evidence from four countries" (Washington, D.C., Banque mondiale, 1996).

avantages de l'emploi industriel et de l'urbanisation à une zone géographique plus étendue. Au Ghana, le plan « Un district, une usine » souligne l'importance de l'industrie en tant que vecteur du développement rural. Maurice, quant à elle, se classe parmi les pionniers du développement. Dans les années 80, les zones franches d'exportation représentaient plus de 60 % des recettes d'exportations brutes et un tiers des emplois de l'île. De nombreux pays africains, dont ceux couverts dans ce rapport, concentrent une grande partie de leurs dépenses en capital dans des infrastructures de connectivité axées sur les villes secondaires (Éthiopie et Rwanda), les villes régionales et stratégiques (Ouganda), les pôles de croissance (Tchad, Côte d'Ivoire) et les corridors de transport régionaux ou supranationaux (Cameroun, Mozambique, Ouganda, Zambie). Les pays à revenu intermédiaire comme le Maroc et l'Afrique du Sud comptent un bon nombre de villes dont le dynamisme peut stimuler la croissance en offrant des possibilités de renforcer l'intégration spatiale. Au Nigéria, le développement industriel est concentré dans trois zones économiques, ce qui indique une structure urbaine relativement décentralisée comprenant Lagos, les villes environnantes et le corridor menant à Ibadan au sud-ouest. Il existe également un corridor industriel allant d'Abuja à Kano dans le nord du pays et s'étendant jusqu'à Kaduna et Jos ; et enfin, les villes de Port Harcourt, d'Onitsha et d'Aba au sud-est.²⁹

Étude de cas de cinq pays

Cinq pays – Cameroun, Maroc, Ouganda, Tchad et Zambie – ont été sélectionnés pour faire l'objet d'études de cas visant à examiner la façon dont ils ont abordé l'urbanisation dans la planification du développement national. Ces pays africains ne constituent pas toujours un échantillon représentatif du continent dans son ensemble, mais ils illustrent certains aspects de la grande diversité du continent ainsi que certaines expériences partagées (voir tableau 1 et figure I).

Le Cameroun a connu une forte croissance économique après s'être remis de la crise financière

²⁹ Robin Bloch et al., « *Economic Development in Urban Nigeria* », Rapport de recherche du programme Urbanization Research Nigeria (URN) (Département pour le développement international, 2015).

mondiale de 2008-2009 en effectuant d'importants investissements dans les infrastructures au titre de la nouvelle stratégie de croissance du pays. Le Cameroun est riche en ressources naturelles, mais bon nombre de ses exportations sont constituées de produits non transformés, dont le pétrole brut, les fèves de cacao et le bois. L'urbanisation a dépassé les 50 % et connaît une rapide évolution. La pauvreté est beaucoup plus faible en ville qu'en milieu rural : 9 % contre 57 % respectivement en 2014, malgré le fait que 71,4 % des emplois urbains se situent dans le secteur informel. Le Cameroun affiche un fort taux d'urbanisation par rapport au revenu et le Maroc est légèrement moins urbanisé, mais son taux se situe à moins de 40 % du PIB par habitant du pays. Si les villes marocaines sont à la source de la croissance économique, celles du Cameroun semblent être moins performantes par rapport au niveau d'urbanisation du pays. Tandis que la part de la population urbaine a progressé au cours des deux dernières décennies (passant de 43 % en 1995 à 52 % en 2015), celle du PIB provenant des secteurs secondaire et tertiaire typiquement urbains a à peine augmenté, ce qui indique qu'une approche potentiellement puissante consisterait à investir dans les villes pour s'attaquer aux contraintes et accroître la productivité.

46,7 % de la population du Tchad, pays souvent classé parmi les plus pauvres, vit dans une pauvreté extrême³⁰. Bien qu'il soit l'un des plus grands pays d'Afrique par sa taille, 60 % de sa superficie est désertique. Depuis 2003, le Tchad est un exportateur de pétrole dont les rentes pétrolières ont représenté, entre 2004 et 2015, un quart du PIB en moyenne, le pétrole constituant la grande majorité (88-95 %) des exportations.³¹ Le Tchad est l'un des pays les moins urbanisés d'Afrique et dont le rythme d'urbanisation est plutôt lent. Ceux qui travaillent dans les villes sont employés principalement dans le secteur non structuré (70 % des emplois). La pauvreté urbaine est inférieure à la pauvreté rurale, ce qui est peut-être l'une des

³⁰ Inseed Tchad (2011) « ECOSIT-3 Rapport ». Disponible à l'adresse http://www.inseedtchad.com/IMG/pdf/ecosit3-rapport_principal_sur_la_pauvrete_tchad_2011_version_publiee-2.pdf.

³¹ Les rentes pétrolières étaient nettement inférieures en 2015, à seulement 6,8 % du PIB. Statistiques des exportations provenant de la base de données Comtrade des Nations Unies.

Tableau 1: Statistiques de base sur l'économie et l'urbanisation dans les cinq pays étudiés

Pays	Cameroun	Tchad	Maroc	Ouganda	Zambie
Sous-région	Centrale	Centrale	Septentrionale	Orientale	Australe
Population, 2016	23 439 189	14 452 543	35 276 786	41 487 965	16 591 390
PIB par habitant, 2016 (dollars)	1 033	664	2 832	615	1 178
Niveau de revenu, 2016	Revenu moyen inférieur	Faible revenu	Revenu moyen inférieur	Faible revenu	Revenu moyen inférieur
	Pourcentage				
Croissance annuelle moyenne du PIB, 2000-2016	3,98	7,93	4,41	6,60	6,48
Croissance annuelle moyenne du PIB par habitant, 2000-2016	1,25	3,76	2,94	2,84	3,36
Croissance annuelle moyenne du PIB 2000-2016	2,67	3,45	1,25	3,40	2,84
Taux annuel moyen d'accroissement de la population urbaine, 2000-2016	3,92	3,78	2,09	5,48	4,00
Urbanisation, 2000	46	22	53	12	35
Urbanisation, 2016	55	23	61	16	41
Urbanisation, 2030 (prévision)	62	27	67	22	48
Emploi non agricole	Pas disponible	Pas disponible	63	28	44
Agriculture, PIB, 2015	23	52	14	26	5
Industrie, PIB, 2015	28	14	29	20	35
Services, PIB, 2015	49	33	56	54	59
Industrie, PIB, 2015	14	3	18	9	8
Rentes tirées des ressources naturelles, PIB, 2015	6	13	3	14	14

Source : Indicateurs du développement dans le monde (Banque mondiale et Département des affaires économiques et sociales, 2017).

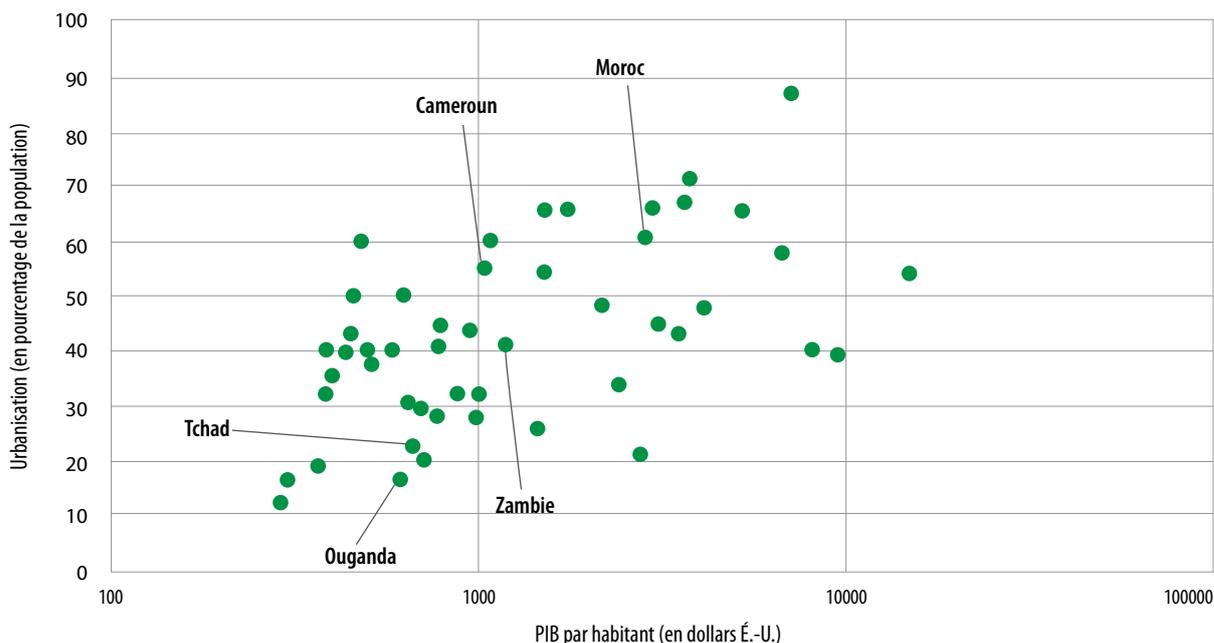
raisons pour lesquelles le pays vise à atteindre un taux d'urbanisation de 70 % d'ici 2030,³² ce qui nécessiterait une explosion rapide et fulgurante des populations urbaines.

Le Maroc a affiché une stabilité politique et une croissance économique soutenue au cours des dernières décennies, éliminant quasiment la pauvreté extrême. Le pays se situe à un niveau de revenu et d'urbanisation plus élevé que la majeure partie de l'Afrique et des quatre autres pays étudiés dans le présent rapport. Il se distingue également comme étant le seul pays de cet échantillon qui n'a pas de plan national de développement. Le dernier Plan national de développement du Maroc (2000-2004) s'est révélé en décalage avec son approche institutionnelle décentralisée, qui

comprenait le rôle croissant des territoires, des autorités locales et de la société civile. Les changements institutionnels et sociaux globaux ont poussé les pouvoirs publics à rechercher une approche de développement qui pourrait mieux tirer profit des mécanismes participatifs et décentralisés. En conséquence, depuis 2003, le pays promeut des stratégies du secteur économique dans le cadre de la priorisation de la croissance inclusive au niveau national à travers l'industrie de haute technologie et à haute intensité de main-d'œuvre. La mise en œuvre des stratégies s'est faite par le biais de politiques de développement multiniveaux, impliquant les gouvernements centraux et locaux, le secteur privé et la société civile. L'amélioration continue de la gouvernance et la mise en œuvre de politiques de transformation structurelle ont abouti à des stratégies industrielles intégrées verticalement efficaces qui

³² Tchad, Ministère de l'économie, du plan et de la coopération, *Vision 2030 : Le Tchad Que Nous Voulons* (N'Djamena, 2017).

Figure I: Produit intérieur brut des pays africains par habitant et urbanisation en 2016



Source : Données provenant des Indicateurs du développement dans le monde – mises à jour (Banque mondiale, 2017).

ont permis au Maroc de stimuler la fabrication, notamment les exportations de machines et de véhicules. Le Maroc s'est rapidement urbanisé, et 63% de sa population totale vit désormais dans des villes qui sont toujours en croissance.

L'Ouganda est l'un des pays les moins urbanisés d'Afrique, mais qui s'urbanise rapidement grâce à la croissance rapide de ses villes. Le PIB par habitant du pays est faible et son taux de pauvreté élevé, mais sa croissance économique a été forte, en particulier entre 2001 et 2011. Sa moyenne s'affichait à 7,8 % et sa croissance par habitant était de 4,2 %. Depuis lors, la croissance a ralenti parallèlement à la baisse des prix des produits de base. L'emploi urbain dans le secteur formel est concentré autour de la ville de Kampala, qui compte 31 % de la population urbaine du pays. On s'attend à ce que Kampala devienne une mégapole de plus de 10 millions d'habitants d'ici 2035. Le riche potentiel de l'agriculture explique la prédominance des produits agricoles dans les exportations du pays. Alors que 72 % de la population active occupée travaille dans l'agriculture, ce secteur contribue à 26 % du PIB, les zones urbaines représentant une part importante et croissante de la valeur, même

avec la faible part des activités du secteur formel dans les secteurs commercialisables.

La Zambie a connu une croissance rapide depuis l'an 2000, les exportations du cuivre et le secteur tertiaire ayant été ses principaux moteurs. Les rentes minières se sont établies à 10 % du PIB en 2015, contre près de 20 % en 2011. La pauvreté rurale est restée élevée et plus de la moitié des emplois dépendent encore de l'agriculture, où la productivité est restée faible. La Zambie a connu une désurbanisation dans les années 90, conjuguée à un PIB par habitant stagnant ou en déclin. Cependant, depuis 2000, une part croissante de la population vit et travaille dans les villes, et en 2012, plus d'un tiers d'entre eux étaient employés dans le tertiaire. L'on s'attend à ce que la part de la population vivant dans les villes dépasse les 50 % d'ici 2035.³³

Le secteur agricole au Tchad et en Ouganda représente toujours une importance non négligeable en termes d'emplois (plus de 70 %

³³ Département des affaires économiques et sociales, Division de la population, *Perspectives sur l'urbanisation mondiale : édition 2014* (ST/ESA/SER.A/366 (2015)).

en Ouganda) et de PIB (52 % et 26 % respectivement) en dépit du fort taux de croissance démographique urbaine (3,92 % et 5,48 % de la croissance annuelle moyenne), et les deux pays ont encore beaucoup de chemin à faire avant de devenir majoritairement urbains. Cela fait de la transformation rurale et de la productivité agricole d'importantes composantes politiques dans la réalisation d'une urbanisation durable. Le secteur tertiaire des trois autres pays représente 50 % du PIB ou plus. Dans le même temps, le secteur manufacturier reste inférieur à 10 % pour l'Ouganda, le Tchad et la Zambie, conséquence du vaste secteur informel des services qui, par défaut, s'est élargi et a absorbé la population urbaine croissante.

Quatre des cinq pays examinés dans le présent rapport ont mis en place un cadre de planification du développement national. Le Maroc, qui a cessé de planifier le développement national en 2004, fait exception puisque ses stratégies de développement économique sont spécifiques au secteur économique et mettent de plus en plus l'accent sur les territoires. Le Cameroun, l'Ouganda, le Tchad et la Zambie ont commencé à planifier le

développement peu après l'indépendance, mais ont été interrompus par les périodes d'ajustement structurel imposées de l'extérieur à la fin des années 1980 et 1990. Les quatre pays engagés dans la planification du développement national utilisent un cadre politique caractérisé par un document de vision à long terme assorti de PND à court terme (plans quinquennaux au Tchad, en Ouganda et en Zambie et plans décennaux au Cameroun) (voir tableau 2).

Les cinq pays étudiés dans le présent rapport disposent d'un éventail de plans et de politiques urbains. Le Maroc a adopté une politique urbaine nationale depuis 2011. L'Ouganda a récemment approuvé sa politique urbaine en 2017 et la Zambie élabore actuellement ses propres politiques conformément aux récentes recommandations du Nouvel agenda urbain. Le Tchad a une Vision territoriale nationale et un Schéma national d'aménagement du territoire, mais ne dispose d'aucune politique urbaine nationale, et le Cameroun a mis en place une stratégie de développement du secteur urbain. Les plus grandes villes de ces cinq pays ont des politiques locales ou des schémas directeurs d'urbanisme.

Tableau 2: Historique de la planification du développement national dans les cinq pays étudiés

	Premier plan national de développement	Plans nationaux de développement ultérieurs	Autres périodes stratégiques	Plan actuel	Principaux documents de politiques urbaines
Cameroun	Premier plan de développement quinquennal 1961-1965	Six plans de développement quinquennal au total, prenant fin en 1991	Période d'ajustement interne 1987-1994 ; ^a période d'ajustement structurel 1994-2005 ; Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté 2004-2008	Vision 2035 (établie en 2008), Document de stratégie pour la croissance et l'emploi (2010-2019) ; Plan de développement triennal (2015-2017)	Stratégie de développement du secteur urbain ; schémas directeurs d'urbanisme (14 villes principales) ; plans communaux de développement (autres villes)

	Premier plan national de développement	Plans nationaux de développement ultérieurs	Autres périodes stratégiques	Plan actuel	Principaux documents de politiques urbaines
Tchad	Premier plan quinquennal 1966-1970	Le Tchad vers l'an 2000 (1991-2000, étendu à 2005) ; Vision 2025 et PND 2013-2015	Ajustement structurel 1987-1995 ; Facilité d'ajustement structurel renforcée 1995-1998	Vision 2030 : « Le Tchad que nous voulons » ; le PND 2017-2021 est en attente d'adoption	Schéma national d'aménagement du territoire 2035 ; Schéma national d'aménagement ; Document-cadre de planification urbaine de N'Djamena
Maroc	Premier plan de développement quinquennal 1960-1964	Plan triennal de stabilisation 1964, Plan quinquennal 1973-1977 ; interrompu par le plan triennal 1978-1980, plans quinquennaux 1981-1985, 1988-2004	Plan d'ajustement structurel 1983-1988 ; Depuis 2004, des stratégies sectorielles dans l'agriculture, l'industrie et le tourisme, accompagnées de réformes institutionnelles : décentralisation (1976, 2003, 2008, 2015), régionalisation (1997, 2015)	-	Politique urbaine ; schéma directeur d'urbanisme ; Plan de développement du Grand Casablanca 2015-2020 ; Schéma national d'aménagement du territoire
Ouganda	Premier plan de développement quinquennal 1961/62-1965/66 ; Plan quinquennal de développement du capital 1955-1960	Deuxième plan quinquennal 1966/67-1970/71 ; un plan triennal de redressement économique 1977/78-1979/80 ; un plan décennal de reconstruction et de développement 1980-1990	Plans d'action pour l'éradication de la pauvreté (1997-2008)	Vision 2040 de l'Ouganda ; deuxième Plan national de développement (PNDII, 2015-2020)	Plan de développement urbain ; Cadre de développement de la région métropolitaine du Grand Kampala à l'horizon 2040 ; Politique nationale d'urbanisme

	Premier plan national de développement	Plans nationaux de développement ultérieurs	Autres périodes stratégiques	Plan actuel	Principaux documents de politiques urbaines
Zambie	Premier plan national de développement (1966)	Plans nationaux de développement ultérieurs jusqu'en 1991, puis en 2002-2015 ; Sixième Plan national de développement révisé (le plus récent, 2013-2016)	Ajustement structurel 1991-2002	Vision 2030 ; Septième Plan national de développement (2017-2021)	Schéma directeur d'aménagement urbain de Lusaka ; une politique nationale d'urbanisme est en cours d'élaboration

Source : Évaluations menées au niveau des pays sur la planification du développement national et de l'urbanisation (Commission économique pour l'Afrique).

^a La période d'ajustement interne au Cameroun était le résultat de la crise économique internationale des années 90. Au cours de cette période, le Cameroun a réduit à deux reprises les salaires des fonctionnaires et a cessé de recruter dans la fonction publique. Le gouvernement a vendu des entreprises publiques et le franc de la Communauté financière africaine (CFA) a été dévalué, ce qui a donné lieu à d'autres ajustements dans le cadre du programme d'ajustement structurel du Fonds monétaire international.

Section II : Processus de planification du développement national et coordination des questions urbaines

Chacun des pays couverts dans le présent rapport d'évaluation dispose d'un processus de planification économique élaboré qui convient à ses besoins spécifiques et à son contexte. À l'exception du Maroc, les quatre pays ont élaboré un processus de planification organisé de manière centralisée, qui présente généralement quelques variantes de diagnostic, de rédaction de plan, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation. Les macroéléments et les aspects sectoriels, infranationaux et spatiaux sont aussi des caractéristiques du processus. Dans le cas du Maroc, les politiques et les stratégies du secteur économique ainsi que les réformes institutionnelles (décentralisation, régionalisation et partenariats à plusieurs volets entre les autorités centrales et locales, le secteur privé et la société civile) se trouvent au cœur de cette évaluation et constituent un vecteur essentiel dont dispose le gouvernement pour orienter le développement. D'autres pays sont aussi engagés dans des actions de coopération décentralisée au service du développement dans les villes, bien qu'ils aient été confrontés à quelques défis en matière de capacité. Au Tchad, le processus de décentralisation en est à sa phase préliminaire et le gouvernement a créé un grand nombre de nouvelles unités administratives locales dans les zones rurales. Cependant, il s'agit en grande partie d'une stratégie politique, avec des répercussions sur la coordination du développement local et régional.

Le manque de données urbaines constitue l'un des principaux enjeux de la planification, du suivi et de l'évaluation. Les données spatialement désa-

gréguées sur la productivité, l'emploi, l'utilisation des terres et les contraintes auxquelles les entreprises sont confrontées (embouteillages) peuvent aider les économistes à faire correspondre les interventions et les lieux de manière à avoir un impact sur les secteurs économiques stratégiques. Les mesures de la productivité urbaine, telles que le PIB urbain, sont particulièrement importantes étant donné que le coût de la vie est cher dans les villes africaines et que la main-d'œuvre n'est pas aussi bon marché qu'on l'imagine par rapport au revenu. Bien que les données économiques de base soient généralement disponibles au niveau national, les données sous-régionales font souvent défaut et celles des villes sont encore plus difficiles à trouver qu'au niveau régional. Même lorsque ces données sont disponibles, leur qualité et leur comparabilité peuvent parfois poser problème. Ou encore, des données peuvent être recueillies à un moment donné sans contenir aucune information sur les tendances.

Au-delà des données désagrégées au niveau infranational, les données spatiales géoréférencées peuvent aussi être utiles à la planification économique ciblée. Les pays ont déjà recours aux cartes urbaines et régionales pour identifier le potentiel économique (Ouganda), et à l'investissement direct pour créer de nouvelles zones et capacités de production (Tchad). La qualité des données est cependant souvent très médiocre, ou celles-ci ne sont souvent pas à jour, mais les pays font quand même des progrès. Le Tchad investit actuellement dans un système d'information sur la gestion des

terres. Le gouvernement ougandais s'est engagé à mettre en place l'infrastructure nationale de données spatiales par l'intermédiaire du Ministère de l'aménagement du territoire, du logement et de l'urbanisme, qui regroupera les informations spatiales de tous les ministères, départements et organismes.

Cette section met brièvement en lumière les principales caractéristiques qui définissent le processus de planification de chaque cas (voir les encadrés 1 à 5) et la manière dont elles permettent de coordonner le processus de planification national avec l'urbanisation et les questions urbaines.

La préparation du PND au Cameroun suit un processus en plusieurs étapes tel que décrit dans l'encadré 1. Ce processus implique notamment une étape de diagnostic participatif dans laquelle les parties prenantes et la population en général sont

engagées pour identifier les atouts et les difficultés afin de formuler les priorités et les programmes. Les programmes et projets permettent de réaliser les objectifs du plan de développement, et le cadre institutionnel comprend les organismes d'exécution, les organes de supervision, les prestataires de services et les communautés bénéficiaires ou populations cibles.

Lors de l'élaboration du plan, le gouvernement sollicite des contributions sur les enjeux et les besoins prioritaires. Durant le dernier processus de planification, une vingtaine d'équipes ont organisé des rencontres avec la population, avec la participation de diverses parties prenantes, dont des femmes (25 %) et des jeunes (20 %). Les équipes ont présenté un résumé des contributions qui ont été validées au niveau national et incorporées dans la formulation de la stratégie nationale de développement.

Cameroun

Encadré 1: Cameroun – aperçu du processus de planification du développement national

- **Préparation du processus de planification.** Désignation du Comité technique de suivi du Document de stratégie pour la croissance et l'emploi (CTS-DSCE) en s'inspirant d'une approche multisectorielle. Le CTS-DSCE rédige la méthodologie du PND.
- **Validation de la méthodologie du PND.** Atelier national réunissant les parties prenantes, y compris la société civile, les organisations non gouvernementales, le secteur privé, les partenaires du développement, des représentants du gouvernement et des universités.
- **Diagnostic participatif.** Identification des atouts et des défis selon les points de vue de toutes les parties prenantes et populations.
- **Élaboration du plan.** Le CTS-DSCE élabore un projet, qu'il transmet aux ministères sectoriels par l'entremise des centres de liaison compétents. Le projet final détermine les stratégies et les actions qui permettront de réaliser les objectifs de développement et établit les priorités des actions par le biais d'une approche participative.
- **Mobilisation des ressources.** Le Ministère des finances et le Ministère de l'économie, de la planification et de l'aménagement du territoire préparent le cadre budgétaire à moyen terme.
- **Établissement des priorités de la stratégie.** Établissement des priorités des programmes et projets en fonction des critères identifiés afin de déterminer l'échéancier, les coûts et les raisons qui justifient la mise en œuvre.
- **Mise en œuvre.** Exécution des projets et des programmes impliquant divers acteurs, notamment l'organe de supervision, le comité directeur, les prestataires de services et les populations bénéficiaires.
- **Évaluation.** Veiller à ce que la réalisation des activités se déroule comme prévu, en décrivant les lacunes et les goulots d'étranglement, en proposant des solutions et en assurant l'appropriation par les bénéficiaires.

Les composantes urbaines du PND figurent dans les plans du secteur urbain et celui des infrastructures, ainsi que dans les plans de développement des villes et des communes. Bien que chacun de ces plans soit aligné sur le Document de stratégie pour la croissance et l'emploi et le PND pour la période 2010-2019, les différents éléments ne sont pas coordonnés horizontalement. Les projets et les programmes d'infrastructures urbaines jouent un rôle central en exerçant une influence sur la compétitivité des zones urbaines et en structurant le paysage urbain. Le gouvernement les transmet à plusieurs ministères et organismes, notamment le Ministère des travaux publics, le Ministère de l'eau et de l'énergie, le Ministère des postes et télécommunications, le Ministère des transports, le Ministère de l'habitat et du développement urbain et le Ministère des domaines, du cadastre et des affaires foncières. Étant donné qu'il n'existe ni de stratégie nationale de développement des infrastructures ni de plan global, il manque de coordination entre les ministères. La coordination est aussi problématique au niveau vertical lorsqu'il s'agit d'intégrer des plans infranationaux de développement dans un plan

national de développement. Les ministères, les départements et les organismes nationaux tels que la Mission d'aménagement et d'équipement des terrains urbains et ruraux et le Fonds spécial d'appui au Conseil pour l'assistance mutuelle aident actuellement les autorités locales dans leur processus de développement. Les villes ont des plans de développement locaux axés sur la mobilité, la prestation de services et l'utilisation du sol, mais ceux-ci ne sont pas pleinement intégrés aux plans régionaux de développement ou aux stratégies thématiques telles que la Stratégie pour l'emploi des jeunes ou la Stratégie de promotion des exportations.

Les plans de développement du Tchad sont préparés pour mettre en œuvre la Vision 2030 du pays. Les objectifs globaux de la Vision 2030 constituent l'axe stratégique des prochains PND 2017-2021, 2022-2026 et 2027-2030. Le processus de planification au Tchad met l'accent sur cette relation en décomposant les plans sectoriels en programmes et projets et en établissant des plans d'action prioritaires dont le coût constitue la base des budgets annuels.

Le Tchad

Encadré 2: Le Tchad – aperçu du processus de planification du développement national

- Note conceptuelle, feuille de route et budget pour la Vision 2030 et le PND 2016-2020.
- Lancement officiel de l'Étude nationale prospective intitulée « Vision 2030 : le Tchad que nous voulons ».
- Diffusion des documents de l'Étude nationale prospective « Vision 2030 : le Tchad que nous voulons » aux principaux acteurs (ministères sectoriels, grandes institutions, partenaires techniques et financiers).
- Consultations nationales et régionales sur les attentes de la population à N'Djamena et dans les 23 régions, débouchant sur un rapport de synthèse sur les tendances principales.
- Création du Comité technique d'experts composé de 25 membres issus de la société civile et d'institutions publiques et privées.
- Formation d'une sélection d'experts en matière d'intégration des dimensions transversales (emploi, genre et changement climatique) sur la formulation, le suivi et l'évaluation des politiques sectorielles.
- Mise en œuvre de l'Enquête sur les aspirations nationales de l'Institut national de la statistique, des études économiques et démographiques dans les 23 régions.
- Rédaction des documents de l'Étude nationale prospective « Vision 2030 : le Tchad que nous voulons » et du Plan national de développement 2017-2021.
- Présentation du projet de PND 2017-2021 au Premier ministre et aux partenaires techniques et financiers.

Pour la première fois, la Vision 2030 et le PND 2017-2021 promeuvent tous deux les pôles de croissance régionaux, idée qui, cependant, ne se reflète pas toujours dans le Schéma national d'aménagement du territoire qui établit un cadre spatial pour le pays et dont l'horizon de planification s'étend de 2014 à 2035. De même, un certain nombre de stratégies sectorielles et thématiques pertinentes ont des délais plus longs que le plan quinquennal, ce qui offre de meilleures possibilités d'intégration ou d'alignement dans le contexte de la vision de développement du pays. Le Schéma national d'aménagement du territoire (2035), la Politique nationale de l'emploi et de la formation professionnelle (2030), le Schéma directeur de l'eau et de l'assainissement (2003-2020) et le Plan des infrastructures de transport constituent des éléments pertinents pour aligner l'agenda urbain sur le PND.

Contrairement aux autres pays couverts dans le présent rapport d'évaluation, le Maroc n'a pas recours à la planification centralisée du développement national. Dans le contexte marocain, trois courants et processus politiques correspondent à l'intégration du rôle économique des villes dans la planification et la gestion du développement. Le premier courant concerne les politiques et stratégies sectorielles. Le gouvernement a élaboré des stratégies économiques spécifiques pour les secteurs prioritaires, notamment l'industrie automobile, l'aéronautique, l'électronique, l'industrie chimique, l'agriculture verte, le tourisme et la logistique. Il attire l'investissement privé au moyen des priorités sectorielles soutenues par des investissements sectoriels dans les infrastructures et en créant un environnement politique favorable. Les partenariats public-privé constituent un élément clé de la mise en œuvre. Les actions du secteur public sont coor-

Maroc

Encadré 3: Le Maroc – aperçu du processus de planification du développement national

- **Stratégies sectorielles.** Un mélange de produits manufacturés de haute technologie et à haute intensité de main-d'œuvre, ciblés au niveau national avec une mise en œuvre à plusieurs volés intégrés verticalement.
- **Mise à niveau urbaine.** Infrastructures de base et établissements d'enseignement établis dans toutes les grandes villes et les centres urbains de taille moyenne. Cette rénovation urbaine est encouragée par un niveau avancé de décentralisation qui permet aux gouvernements locaux (principalement les communes urbaines) de mobiliser partiellement leurs ressources financières et l'appui technique et financier du gouvernement pour mettre en œuvre et superviser directement les projets de mise à niveau urbaine.
- **Promotion des investissements.** Appel à l'investissement direct étranger et rôle actif joué par les partenaires du secteur privé dans la sélection des sites. Le gouvernement central négocie directement des projets de grande envergure avec la participation des autorités locales, principalement celles des régions et des communes de niveau 2.
- **Alignement des politiques nationales et régionales.** Une fois l'investissement direct étranger initial établi, le gouvernement l'alignera dans des politiques d'infrastructures et d'éducation supplémentaires à titre d'appui et permettra le regroupement des investissements étrangers directs et des liens nationaux en amont et en aval.
- **Coordination infranationale.** Cette démarche repose sur les walis et les gouverneurs (niveaux régional et étatique, respectivement) et sur les organes élus au niveau local et régional. La capacité de décision et l'autorité budgétaire des walis et des gouverneurs sont actuellement en train d'être consolidées pour permettre un rôle plus actif et central vis-à-vis des autres représentants des départements ministériels aux niveaux régional et local. Les organismes territoriaux élus (collectivités territoriales – régions et communes) disposent des capacités nécessaires, y compris leurs propres ressources financières et une administration locale autonome. Les collectivités territoriales régionales supervisent le développement économique et les cadres régionaux d'utilisation des terres, ainsi que les initiatives de formation professionnelle et l'augmentation des ressources financières. Les entités infranationales coordonnent leurs efforts au sein de comités conjoints ou d'accords de partenariat qui mettent l'accent sur le rôle de la contribution financière dans l'effort de développement économique, notamment en ce qui concerne l'investissement direct étranger.

données par le biais d'accords contractuels (soutenus par une allocation de ressources provenant de sources centrales et régionales) signés entre le gouvernement national représenté par le Ministère des finances, les principaux organismes sectoriels et les autorités infranationales ciblées.

Le deuxième ensemble de processus implique des changements qui sont déjà en cours dans le domaine de l'urbanisation. Depuis 2003, avec la nouvelle loi sur la décentralisation, qui a permis d'accroître les compétences et d'octroyer des ressources financières importantes aux gouvernements locaux, les politiques et les pratiques de développement urbain ont progressivement évolué, passant d'une approche sectorielle à des processus intégrés et programmatiques accompagnés d'outils de mise en œuvre et de gestion. L'accent est mis non seulement sur l'accès aux services urbains, mais également sur la qualité de vie et la compétitivité à travers des approches intersectorielles et des mécanismes de prestation contractuels et participatifs réunissant les entités concernées (ministères, institutions publiques, autorités locales et représentants du secteur privé et de la société civile). Après la publication de la politique urbaine en 2011 (Politique de la Ville),

une commission interministérielle permanente sur la politique urbaine (Commission interministérielle permanente de la politique de la ville) a été créée en 2014 pour soutenir la nouvelle orientation de l'intégration. Les programmes comprenaient également le développement de nouvelles villes et de centres industriels.

La transition du pays vers la création de moteurs régionaux de croissance constitue la troisième étape du processus de développement en matière d'intégration urbaine. Depuis 2015, les gouvernements régionaux ont renforcé la loi relative à la régionalisation avancée en lui conférant un mandat élargi et en lui donnant plus de compétences et de ressources pour qu'elle joue un rôle actif dans la coordination et la mise en œuvre du développement, conformément aux secteurs prioritaires et au potentiel régional. Les organismes d'exécution de projets régionaux contrôlent la coordination technique et la mise en œuvre des projets. La loi a également permis la création de sociétés de développement local et régional afin de mettre en pratique des compétences qui exigent un niveau élevé de professionnalisation et des modèles commerciaux novateurs.

Ouganda

Encadré 4: L'Ouganda – aperçu du processus de planification du développement national

- Formation du Comité technique central comprenant le Ministère des finances, de la planification et du développement économique, le Cabinet du Premier Ministre, l'Autorité de planification nationale et le Bureau de statistique de l'Ouganda.
- Des documents sectoriels rédigés par des groupes de travail sectoriels comprenant le secteur privé, le gouvernement et des organisations de la société civile.
- Convocation de l'Équipe patriotique ad hoc pour discuter des questions relatives au PND.
- Consultations impliquant les secteurs et les plans sectoriels, le secteur privé (Fondation ougandaise pour le secteur privé et Association des fabricants ougandais) et les organisations de la société civile.
- Engagement des collectivités locales : consultations et collecte de données.
- Élaboration du cadre macroéconomique grâce à des discussions intenses entre l'Autorité de planification nationale, le Ministère des finances, de la planification et du développement économique et la Banque d'Ouganda.
- Réunions consultatives de haut niveau avec les secrétaires et ministres permanents, les membres du parlement et le Président.
- Soumission du projet de PND au Cabinet pour approbation.
- Approbation finale du PND par le parlement à la suite de nombreuses consultations.
- Diffusion du plan.

La politique du Cadre global de planification du développement national publiée en juillet 2007 guide la planification du pays. Le PND actuel de l'Ouganda couvre la période 2015 / 2016-2019 / 2020 et des préparatifs sont en cours pour effectuer un examen à mi-parcours afin d'orienter l'élaboration du prochain PND (2020/2021 à 2024/2025). Le cadre de planification en Ouganda implique un processus consultatif solide qui englobe à la fois les acteurs sectoriels et territoriaux. Le Ministère des finances, de la planification et du développement économique, le Cabinet du Premier Ministre, l'Autorité de planification nationale et le Bureau de statistique de l'Ouganda constituent le Comité technique central chargé de guider le processus, tandis que les différents secteurs créent leurs propres groupes de travail composés de représentants du secteur privé, du gouvernement et des organisations de la société civile, qui contribuent à l'élaboration des documents sectoriels. Ces documents servent de base aux consultations menées avec l'Équipe patriotique, les représentants des secteurs, le secteur privé (Fondation ougandaise pour le secteur privé, Association des fabricants ougandais), les organisations de la société civile, les gouvernements locaux, les secrétaires permanents et les membres du parlement. Le gouvernement organise des forums sur les politiques nationales de développement afin de faire participer le public et les parties prenantes à des thèmes spécifiques qui sont axés, entre autres, sur les finances publiques, l'éducation, la parité hommes-femmes et la réforme foncière. La consultation vise à parvenir à une interprétation commune des questions liées au développement, à améliorer la qualité du plan et susciter une plus large adhésion avant que les membres du Cabinet ne l'approuvent et que le Parlement ne le mette en vigueur.

Le cadre spatial, qui met en évidence le potentiel économique du pays et son réseau d'infrastructures, sert de base à la définition des priorités sectorielles. Les plans de développement sectoriel et ceux des collectivités locales, qui sont alignés sur les priorités sectorielles, identifient des projets qui, à leur tour, orientent le plan d'investissement public, les stratégies des projets d'investissement public et de financement (secteur privé, acteurs

non étatiques et partenariats public-privé) et le mécanisme de financement gouvernemental par le biais du Cadre de dépenses à moyen terme.

L'alignement des plans sectoriels et des plans des administrations locales est un élément clé du processus de planification du développement du pays. Les directives de l'Autorité de planification nationale de l'Ouganda (Directives de planification du développement local) exigent que les plans de développement infranationaux soient liés à l'orientation stratégique, au calendrier, aux objectifs, aux stratégies et aux programmes de développement national (« harmonie verticale ») et soient multisectoriels et intégrés (« harmonie horizontale »). Il est demandé aux organismes et aux ministères sectoriels de fournir un appui technique aux comités de planification infranationale. Les priorités politiques nationales sont financées par le biais de budgets sectoriels au titre du Cadre de dépenses à moyen terme. Les collectivités locales peuvent accéder à une partie de ces budgets sous forme de subventions conditionnelles pour mettre en œuvre les priorités politiques nationales inscrites dans leurs plans. Des rapports périodiques sur le rendement (mensuels, trimestriels et annuels), un examen à mi-parcours et une évaluation finale aident à mesurer les progrès réalisés dans l'exécution des plans de développement sectoriels et infranationaux.

Le processus de planification de la Zambie combine des approches descendantes et ascendantes qui impliquent toutes deux des consultations en amont et en aval à travers les structures de coordination et de mise en œuvre suivantes : le Comité de coordination du développement national / Comité directeur, les groupes consultatifs sectoriels, qui constituent un ensemble de secteurs qui partagent des objectifs communs, les comités de coordination du développement provincial, les comités de coordination du développement des districts, et les comités de développement des quartiers. Ces consultations descendantes et ascendantes définissent les priorités nationales en matière de développement et les paramètres macroéconomiques, et aident à évaluer les conditions économiques nationales et mondiales. Le nouveau Ministère de

Zambie

Encadré 5: La Zambie – aperçu du processus de planification du développement national

- Analyse des politiques coordonnée par le Cabinet, qui comprend aussi des évaluations à divers niveaux infranationaux et un processus consultatif avec la société civile, le secteur privé, les institutions quasi gouvernementales et les groupes de parties prenantes.
- Choix stratégiques, rédaction et validation au niveau sectoriel, et diagnostics supplémentaires fournis par les ministères sectoriels.
- Coordination et mise en œuvre des programmes avec le Ministère de la planification du développement national, entité chef de file relevant du bureau du Vice-Président. Les secrétaires permanents coordonnent les groupements fondés sur les résultats au sein desquels chaque ministère, département et organisme a un contrat de rendement qui l'engage à parvenir à un résultat commun, et dispose d'un budget échelonné pour livrer les composantes dans un ordre logique.
- Suivi et évaluation menés par le Ministère de la planification du développement national avec la contribution des comités de coordination du développement infranational, des groupes consultatifs sectoriels et du Groupe de travail conjoint sur le suivi, l'évaluation et la statistique. La participation d'acteurs non étatiques augmente les capacités en matière de suivi, d'évaluation et de statistique à l'échelle du pays, des provinces et des districts.

la planification du développement national est chargé de la formulation, la coordination, l'appui à la mise en œuvre et des processus de suivi et d'évaluation du PND. Au niveau des secteurs, les ministères sectoriels font des diagnostics supplémentaires et des choix stratégiques, et s'occupent de la rédaction, la validation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du programme avec l'appui des groupes consultatifs sectoriels. Le Parlement assume la fonction de surveillance tandis que le Cabinet, par l'intermédiaire du Comité de coordination du développement national, assure le leadership et l'orientation politique.

L'approche ascendante implique la transmission d'informations et la planification des documents issus des comités de développement des quartiers et des comités de coordination du développement des districts, et leur consolidation par le biais des comités de coordination du développement provincial et des groupes consultatifs sectoriels. L'identification des zones de croissance dans les districts concernés et l'obtention de recommandations clés qui stimuleraient la croissance économique, réduiraient la pauvreté dans le pays et assureraient l'appropriation du plan par la population constituent l'axe majeur de ces contributions. Reconnaisant la nécessité d'une participation plus vaste dans le programme de

développement, les groupes consultatifs sectoriels ont sollicité des adhésions supplémentaires auprès des partenaires coopérants et des acteurs non étatiques tels que le secteur privé, la société civile et les organisations confessionnelles.

La Vision 2030 vise à faire de la Zambie un pays à revenu intermédiaire prospère, et les plans de développement quinquennaux constituent les éléments de base qui permettront de la réaliser. Chaque plan quinquennal a un thème. Le sixième PND, par exemple, était intitulé « Croissance économique soutenue et réduction de la pauvreté » (2011-2015) et le septième PND avait pour thème « Accélérer les efforts de développement vers la Vision 2030 en ne négligeant personne » (2017-2021). Le septième PND passe d'une approche sectorielle à une approche intégrée selon laquelle le pays a élaboré des programmes au titre d'un cadre de résultats. Les principaux résultats comprennent la diversification économique et la création d'emplois ; la réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité ; la réduction des inégalités en termes de développement ; l'amélioration du développement humain ; et l'amélioration du cadre de gouvernance pour créer une économie diversifiée et inclusive. Cette transition a commencé avec le sixième PND révisé qui était axé sur l'élaboration

de programmes, et s'est achevée avec le PND actuel, qui s'est amélioré en tirant des leçons du PND précédent.

La réorientation actuelle de la planification du développement du pays met l'accent sur la coordination parmi les secteurs, les provinces et les districts, et entre le plan intégré des districts et le PND, qui prévoient un calendrier de planification de dix et cinq ans respectivement. Le principal mécanisme sera l'approche sectorielle, qui réunira différents secteurs qui poursuivent des interventions de programmes de nature multisectorielle dans le cadre d'un accord de financement et de mise en œuvre. À l'heure actuelle, un certain nombre de secteurs tendent à fonctionner de manière isolée, les cas

de duplication et les utilisations inefficaces des ressources étant courants. Le pays espère que le recours à l'approche intégrée permettra de surmonter ce défi en regroupant les activités des ministères, des départements et des organismes en fonction des résultats généraux et en demandant à un secrétaire permanent de coordonner les produits livrables. Dans chaque résultat, chaque ministère, département et organisme remplit un rôle défini par un contrat de rendement et dispose d'un budget échelonné pour livrer les composantes conformément à un calendrier intégré. La création du Ministère de la planification nationale, placé sous la direction du bureau du Vice-Président, vise à renforcer le rôle de coordination du ministère. Il est aussi prévu de passer à la budgétisation axée sur les résultats.

Section III : Représentation des questions urbaines dans les plans nationaux de développement et la planification économique

Le lien économique urbain est multidimensionnel et complexe. Dans le présent rapport, trois points de départ sont pris en compte pour mesurer la nature et le niveau d'intégration urbaine dans les visions de développement et les PND lancés pour les mettre en œuvre : le ciblage sectoriel, la productivité urbaine et le système spatial national. Ces trois points de départ sont liés au rôle de l'économie urbaine dans la création d'emplois, la compétitivité et le potentiel de croissance, et l'équité spatiale et l'intégration.

A. Le ciblage des secteurs économiques

Le premier point de départ est le ciblage sectoriel, qui examine les liens entre l'urbanisation et les secteurs économiques prioritaires, et se concentre sur les liens et la création d'emplois. La transformation structurelle, qui est à l'origine du développement économique, nécessite un transfert de main-d'œuvre des secteurs à faible productivité vers les secteurs à forte productivité. Le mouvement vers la main-d'œuvre urbaine fait partie de ce transfert. La création d'emplois urbains constitue un lien essentiel entre l'urbanisation et le développement économique, et devrait donc être prise en compte dans le ciblage sectoriel.³⁴ Parmi les cinq pays étudiés dans le présent rapport, le Maroc accorde la priorité à la productivité élevée et à l'industrie manufacturière riche en emplois, à l'instar des

pays asiatiques prospères. Le Maroc est aussi le pays qui a atteint le stade le plus avancé dans le développement. Le Cameroun fixe également un objectif relatif à l'industrie manufacturière (23-25 % du PIB d'ici 2035). Le Cameroun, l'Ouganda, le Tchad et la Zambie ont mis l'accent sur l'agriculture en raison de l'importance qu'elle revêt dans l'économie et l'emploi et, dans le cas du Cameroun et de l'Ouganda, des avantages comparatifs majeurs qu'elle représente dans la région. Il convient de noter que le Cameroun ne cible pas les secteurs économiques, mais que l'importance de l'agriculture peut être déduite de ses stratégies sectorielles et de l'orientation des ressources de son PND. Les quatre pays qui ont identifié l'agriculture comme priorité ont, dans une plus ou moins grande mesure, mis l'accent sur la valeur ajoutée agricole et l'agro-transformation, qui constituent un maillon essentiel entre les processus d'urbanisation et de développement.

Si l'importance de l'agriculture est compréhensible, le ciblage sectoriel comporte des lacunes flagrantes : hormis le Maroc, aucun des quatre autres pays n'a de PND qui inclut, dans ses priorités absolues, les industries manufacturières à forte productivité et riches en emplois dont le potentiel de déclencher une transformation structurelle est inégalé.³⁵ Cette lacune apparente est

³⁴ Le chapitre 3 du Rapport économique sur l'Afrique 2017 (Commission économique pour l'Afrique, 2017) examine dans le détail cette question.

³⁵ John Page, "Can Africa Industrialize?" *Journal of African Economics*, vol. 21, suppl. 2 (janvier 2012), p. ii86-ii124. Dani Rodrik (2013), "Unconditional convergence in manufacturing", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 128, N°1 (février 2013), pp. 165-204 ; Dani Rodrik,

compréhensible dans des pays comme le Tchad et l'Ouganda, qui restent en grande partie ruraux et qui sont parfois compensés par des politiques industrielles, comme c'est le cas au Cameroun et en Zambie. L'industrie de la construction et du logement urbain, qui convient bien à une main-d'œuvre nouvellement urbanisée et répond en même temps au besoin critique de logements et d'emplois, ne semble pas non plus inscrite dans les priorités, bien qu'au Cameroun, le nouveau Plan directeur d'industrialisation aborde les liens entre le logement, les travaux publics et le développement industriel.

L'absence du secteur manufacturier dans la liste des secteurs prioritaires des PND actuels ne devrait toutefois pas permettre de conclure que ce secteur ne revêt aucune importance dans la réalisation de leurs visions. Même si la fabrication ne s'inscrit pas dans les priorités des PND actuels, en Ouganda, par exemple, l'industrialisation demeure l'objectif et l'aspiration à long terme de sa vision et, selon les indications du PND actuel, son présent intérêt pour l'agro-industrie pourrait simplement constituer une première étape de la transition. De même, en Zambie, l'accent mis sur la diversification économique et les stratégies connexes, telles que les parcs industriels, suggère que l'industrialisation est un objectif et une stratégie inhérents, bien qu'implicites, de sa vision du développement. Cependant, l'absence apparente de l'industrie manufacturière en tant que secteur stratégique, ou la faible allusion qui y est faite compte tenu des énormes défis que présente la création d'emplois urbains et de l'objectif primordial de la transformation structurelle que partagent tous les pays étudiés, soulèvent bien des questions.

Cameroun

Le Cameroun, ainsi que cela est indiqué dans sa Vision 2035, considère la promotion d'une croissance durable et la création d'une économie diversifiée et compétitive dans laquelle le secteur manufacturier jouerait un rôle essentiel

comme un défi à relever. L'objectif de la Vision 2035 est de faire du Cameroun un pays à revenu intermédiaire, émergent (mondialisé) et industriel (atteignant un taux de production de 23 à 25 % du PIB). Elle n'identifie aucun secteur économique spécifique comme étant prioritaire, mais sous-entend un développement intensif et diversifié dans les secteurs. Les trois marqueurs de la Vision (à revenu intermédiaire, émergent et industriel) sont liés à la création de villes dynamiques qui peuvent soutenir la production, la consommation et le commerce d'activités à haute valeur ajoutée. Cependant, la Vision ne cible aucune ville et n'identifie aucun programme urbain principal. Bien que le pays reconnaisse le développement régional et urbain ainsi que les investissements en infrastructures comme des piliers, le contenu de la Vision envoie un signal mitigé. Il évoque l'importance de promouvoir les villes comme des centres de production et de consommation, tout en soulignant la nécessité de prendre des mesures préventives de contrôle de l'urbanisation et de la croissance urbaine. On ne sait pas encore comment le pays y parviendra.

Le sens général de la vision industrielle et des implications urbaines peut découler de stratégies sectorielles, spatiales et thématiques. Le pays avait prévu que l'objectif industriel antérieur consiste à accroître les capacités de production d'aluminium, de caoutchouc et de bois en mettant l'accent sur l'extraction et la transformation des ressources ; et de promouvoir la transformation des produits locaux comme le bois, le cacao, le manioc et l'huile de palme. Des réserves agropastorales et des zones industrielles sont prévues pour promouvoir l'exploitation de ces ressources agricoles et manufacturières. L'objectif des zones industrielles, certaines d'entre elles étant destinées à l'agriculture et l'agro-industrie, dépendra du potentiel régional. Par exemple, Garoua, ville portuaire de la région nord du pays située au centre d'une zone cotonnière, possède un parc industriel qui s'impose comme la plaque tournante du coton et des produits associés, et Ngaoundéré, capitale de la région de l'Adamaoua, est un centre d'activités agropastorales allant de l'élevage aux abattoirs modernes.

"Premature Deindustrialization", Economics Working Papers, Princeton: IAS School of Social Science (Princeton, 2015); Commission économique pour l'Afrique, Rapport économique sur l'Afrique 2014 : Politique industrielle dynamique en Afrique (Addis-Abeba, 2014).

Les industries axées sur les ressources n'influencent pas de manière significative la création d'emplois directs, mais à l'aide d'interventions politiques délibérées destinées à ajouter de la valeur, diversifier et stimuler les multiplicateurs, son effet global pourrait s'accroître. Le Document de stratégie pour la croissance et l'emploi ne contient pas beaucoup d'éléments sur ces aspects et ne précise pas non plus les implications spatiales des secteurs prioritaires, notamment l'agroalimentaire et la transformation de l'aluminium, mais la toute nouvelle politique industrielle du Cameroun met en lumière l'ambition industrielle du pays, suggérant l'importance de clarifier davantage ces questions.

Le Plan directeur d'industrialisation du Cameroun a pour objectif principal de « rompre avec l'économie rentière des produits primaires et reconquérir le leadership industriel du continent ».³⁶ La réalisation de cet objectif impliquera le renforcement de la classe moyenne en créant des emplois et en générant des revenus dans plusieurs sous-secteurs économiques. Du point de vue urbain, le Plan directeur est très novateur, car l'un de ses cinq piliers concerne l'intégration de l'industrialisation, de l'urbanisation, du logement et des travaux publics. Le Plan directeur d'industrialisation du Cameroun et la stratégie pour l'emploi des jeunes (un autre instrument politique thématique essentiel actuellement mis en place) pourraient tous deux constituer des points de départ pour la coordination de l'industrie, des emplois et de l'urbanisation.

Tchad

Compte tenu de la part importante du pays dans le PIB, son cadre de planification du développement identifie à juste titre l'agriculture, l'élevage et la pêche comme des secteurs porteurs pour stimuler la transformation économique. L'objectif s'aligne également avec les efforts permanents du gouvernement sur la réduction de la pauvreté. Dans son plan de développement, cependant, le développement agricole n'est pas reconnu comme un phénomène rural et reste à l'écart de ses chaînes de valeur et de ses liens avec les villes et les centres urbains. La sécurité alimentaire constitue une priorité depuis le PND

2013-2015 et les villes sont considérées comme des sources de demande de produits agricoles, conjointement avec des taux d'urbanisation très ciblés. Pour répondre à cette demande, le Tchad considère comme prioritaires la capacité de transformation et de stockage des produits agricoles et les investissements dans les infrastructures (notamment l'électricité, les routes et les technologies de l'information et de la communication), qui sont reliées aux pôles de croissance agricole (PND 2017-2021). Dans son Schéma national d'aménagement du territoire 2035, le pays considère le système spatial de production agricole et le développement régional comme des points de convergence capables de rassembler les producteurs, les industries et les consommateurs. Le pays a encouragé la production de 17 produits spécifiques (cuir, gomme arabique, sésame, oignon, spiruline, textile, soda, dattes, arachides et karité) dans les domaines de production concernés, qui sont liés au développement de la chaîne d'approvisionnement. Le Tchad identifie également l'exploitation minière comme un secteur phare (PND 2017-2021) qui, bien que n'étant pas un facteur clé de la création d'emplois productifs, pourrait générer la valeur et les devises dont il a besoin.

Dans son PND, le pays cible également le tourisme, qui est considéré comme une opportunité de créer des emplois dans les zones urbaines et rurales, même si le secteur ne sera probablement pas un moteur de productivité économique. Toutefois, le cadre de planification ne préconise pas le secteur manufacturier à haute intensité de main-d'œuvre, qui contribuerait à la fois à l'urbanisation rapide envisagée par la Vision territoriale nationale et à la transformation économique à grande échelle. En outre, compte tenu de la volonté du pays de développer de nouvelles capacités et opportunités de production, principalement dans les secteurs de l'agriculture et des ressources, et de son besoin concomitant de développer des régions économiques en fonction de leur potentiel, il convient de savoir dans quelle mesure ces approches, dont la perspective est explicitement régionale et urbaine, ont orienté le Plan d'action prioritaire et la priorisation des projets et des programmes.

³⁶ Gouvernement du Cameroun, *Plan directeur d'industrialisation du Cameroun*, 2017 (p. 35).

Maroc

Le Maroc n'a ni élaboré ni mis en œuvre de plan national de développement depuis 2004. Cependant, le pays identifie et promeut les secteurs prioritaires grâce à un ensemble de plans qui sont coordonnés dans le cadre de la politique globale du gouvernement, et renouvelés sous l'impulsion de l'autorité constitutionnelle du roi et de la capacité gouvernementale.

Le Plan d'accélération industrielle, programme de troisième génération consacré à l'industrie depuis 2005, a permis au Maroc de mener à bien une stratégie d'intégration verticale, notamment dans l'industrie automobile, aéronautique et chimique. Le gouvernement crée un climat politique favorable, prévoit des incitations et identifie les villes et les régions potentielles pour attirer les investissements dans les secteurs prioritaires. Il a recours aux partenariats et ententes public-privé qui réunissent des acteurs nationaux et infranationaux et des outils de financement et de gestion innovants pour appuyer la mise en œuvre. Les gouvernements régionaux et locaux signent des accords de partenariat afin de soutenir l'investissement en infrastructure pour les sites sélectionnés, et étendent leurs contributions financières à des programmes spécifiques d'éducation et de formation pour stimuler l'emploi local.

Le Plan d'accélération industrielle (PAI 2014-2020) actuel offre un cadre pour la coordination de la mise en œuvre des priorités du secteur industriel et de la réalisation des objectifs en matière d'investissement et d'emploi. En 2020, l'objectif est de créer 500 000 emplois et d'augmenter la part du secteur dans le PIB. Les stratégies comprennent la création de zones franches dans les villes ciblées, notamment Tanger (zone franche de Tanger et Tanger Automotive City), Kénitra (l'Atlantic Free Zone), Casablanca (Midparc), Rabat (Technopolis) et Oujda (Oujda Technopole). Grâce à des investissements stratégiques dans les zones industrielles, les ports et les lignes ferroviaires à grande vitesse, et à l'investissement urbain à plusieurs volets, Casablanca et Tanger sont devenues des plaques tournantes industrielles et commerciales qui ont tiré la croissance

à travers les corridors de transport de l'économie nationale et facilité l'intégration du pays dans le marché mondial.

Ouganda

Dans son Plan national de développement (PND I, 2015-2020), l'Ouganda identifie l'agriculture, le tourisme, les minéraux, le pétrole et le gaz comme des secteurs offrant des possibilités pour la croissance, et définit le développement d'infrastructures et du capital humain comme étant des principes fondamentaux de la croissance. Le pays définit l'agriculture, les technologies de l'information et de la communication, le développement des compétences et les infrastructures de transport comme étant l'aire de lancement de l'industrialisation. S'agissant des secteurs prioritaires identifiés comme présentant des opportunités de croissance, la structure de l'investissement s'articule autour des chaînes de valeur, en particulier le coton, le café, le thé, le maïs, le riz, le manioc, les haricots, le bœuf, le lait, les agrumes et les bananes. Ces chaînes de valeur ont été retenues en raison du potentiel qu'elles recèlent pour assurer la sécurité alimentaire (maïs, haricots, manioc et bananes), augmenter les recettes d'exportation (maïs – 21 millions de dollars en 2005 ; café – 388 millions de dollars en 2007/08 ; poisson – 143 millions de dollars à son apogée et thé – 56 millions de dollars en 2007), accroître la participation des femmes au marché du travail, et accroître la productivité et créer plus d'emplois, notamment grâce à leurs effets multiplicateurs dans d'autres secteurs de l'économie.

Compte tenu du rôle potentiel de l'agriculture et de la part importante qu'elle détient dans la sécurité alimentaire, les recettes d'exportation et l'emploi, l'accent mis par le pays sur la transformation agricole est bien fondé. La croissance urbaine rapide en Ouganda et la hausse concomitante de la demande alimentaire devraient constituer un marché croissant pour les produits agricoles, tandis que les activités de transformation, de commercialisation, de distribution et de transport associées aux chaînes de valeur de la production de cultures de rente bénéficieraient de l'établissement de liens avec les villes marchandes comme Mbarara, Gulu, Mbale et d'autres centres urbains

stratégiquement situés. Ces liens et l'expansion urbaine, qui devrait s'accélérer en raison des facteurs d'incitation et d'attraction à la transformation agricole et à l'extraction du pétrole, n'ont pas été suffisamment articulés. En outre, le pays prévoit que les villes régionales et stratégiques évolueront à partir du développement des zones de production et des corridors et de la réalisation de mégaprojets de connectivité prévus dans le plan. À l'heure actuelle, la logique économique de ces villes n'est pas clairement définie et il n'existe aucun plan urbain spécifique qui cible leur développement en tant que partie intégrante d'un système urbain national bien formulé.

Le PND II du pays permet d'isoler des terres pour l'agriculture commerciale du fait de l'urbanisation et de mettre de côté les économies réalisées grâce à l'augmentation des revenus agricoles comme source potentielle de financement pour l'investissement immobilier. Cependant, le Plan ne précise pas les rapports multidimensionnels tissés entre la transformation agricole et l'urbanisation, notamment par le biais de l'agro-industrie, des intrants intermédiaires, de la technologie et des finances. Tout en reconnaissant le potentiel de la transformation agricole pour accroître l'épargne et l'investissement dans le logement, le PND II n'identifie, dans aucune de ses sections, le logement comme moteur économique et source potentielle d'emplois et de compétences. Il n'inclut pas non plus, dans ses trois grands secteurs prioritaires, un moyen de créer des emplois pour l'afflux prévu de citadins, en dépit du fait que les villes soient « le seul lieu où il est possible de créer rapidement les emplois de qualité recherchés par les jeunes » (PND II 2015/2016-2019/2020, version anglaise, p. 94). La population urbaine en Ouganda ne représente cependant que 16 %, de sorte que les objectifs du secteur économique pourront accorder la priorité aux emplois urbains ultérieurement dans le processus d'urbanisation.

Zambie

L'objectif principal de la Zambie, tel qu'établi dans son septième Plan national de développement pour la période 2017-2021, est de créer une économie diversifiée et résiliente en vue d'une crois-

sance et d'une transformation socioéconomique soutenues, avec pour moteurs de croissance l'agriculture, l'activité minière et le tourisme. La diversification, en s'écartant de la dépendance du cuivre et de la prospérité rurale pour lutter contre la pauvreté, s'inscrit dans les priorités nationales de développement depuis le premier Plan national de développement de 1966.

L'emploi, la réduction de la pauvreté et la croissance inclusive restent des thèmes et des objectifs récurrents du septième plan. Certains des programmes sont axés sur la formation professionnelle, le travail indépendant et l'emploi des jeunes. Cependant, la place qu'occupe l'emploi urbain dans la hiérarchisation des secteurs économiques est minime. La Zambie consacre sa stratégie de développement industriel à la création de valeur ajoutée agricole en reliant les zones de production primaires et les centres de transformation et en créant des parcs agroalimentaires dotés de systèmes de normalisation et d'assurance qualité, d'installations modernisées de financement agricole et de services d'assurance. Le plan fait référence, par exemple, à la demande urbaine en bois et en bétail comme étant une opportunité, bien qu'il ne s'attarde pas davantage sur ces liens.

Certaines conclusions peuvent toutefois être tirées. Bien que la Zambie n'identifie pas explicitement les emplois et les relations urbaines comme étant la logique économique sous-jacente du choix des secteurs prioritaires dans son septième plan, 9 des 10 projets à effet rapide, y compris les industries agro-industrielles et forestières identifiées pour accélérer la création d'emplois, sont situés dans des villes marchandes et des villes secondaires qui pourraient, par défaut, devenir des centres de croissance naturels. Ces projets sont les suivants : la Société de la foresterie et de l'industrie forestière de Zambie (Ndola) ; le développement de l'industrie du meuble et le développement de l'industrie du café (Kasama) ; le développement de l'industrie de la transformation du thé (Kawambwa) ; le développement de l'industrie textile (Mulungushi Textile, Kabwe) ; la relance de l'industrie de la noix de cajou (Mongu) ; le développement de l'industrie de transforma-

tion des fruits et le développement de l'industrie du tabac (Kaoma) ; et le développement de l'industrie céréalière.

Le plan de promotion du développement industriel du pays, qui comprend la transformation du cuivre, le métal, l'industrie légère et l'électronique, est aussi lié au développement des villes et des centres urbains étant donné qu'il s'agit d'activités essentiellement urbaines qui se situeraient éventuellement dans des zones économiques multiservices et les parcs industriels, ou les villes qui y sont associés. Bien que le plan zambien comporte de grands projets d'infrastructure, il ne considère pas le secteur de la construction comme un secteur prioritaire. La Zambie, cependant, vise à mobiliser l'investissement dans le secteur de la construction pour favoriser la création d'emplois et le transfert de compétences en réservant 20 % des contrats aux promoteurs locaux. Certaines des zones économiques multiservices et des villes qui y sont associées sont les suivantes :

- Lusaka Sud : la plupart des emplois se situent dans le secteur de la construction ;
- Chambeshi (près de Kitwe) : transformation du cuivre, métal, industrie légère et électronique ;
- Roma (Lusaka) : l'accent est mis sur l'usage mixte impliquant des projets résidentiels, des projets commerciaux et les industries légères ;
- Sub-Sahara Gemstone Exchange (Ndola) ;
- Lusaka Est (près de l'aéroport) ;
- Lumwana : une zone citadine de 35 000 hectares où il est prévu d'implanter un ensemble d'industries légères et lourdes ainsi que des activités commerciales, touristiques et agricoles.

En résumé, si l'on peut tirer des conclusions ni l'effet potentiel des projets agricoles et industriels sur l'emploi urbain ni les implications spatiales des zones économiques multiservices n'ont été explicitement formulés ou articulés.

B. La productivité urbaine

La productivité urbaine est le deuxième point de départ qui permet d'évaluer le niveau d'intégration urbaine dans la planification du développement, en étudiant si les défis et les obstacles qui compromettent les avantages économiques urbains sont mentionnés et qu'un lien est établi avec leur influence sur la compétitivité urbaine et économique dans le plan national de développement. Les conditions urbaines influencent les coûts de production tout en favorisant ou en réduisant l'innovation, le partage de main-d'œuvre, le partage des marchés et des intrants et les coûts de transaction. Ces conditions influent sur la productivité des entreprises urbaines et leur capacité à stimuler la croissance économique et à être compétitives sur les marchés nationaux, régionaux et internationaux. Les contraintes urbaines sur la productivité des entreprises jouent un rôle majeur dans les moyens de subsistance des nombreux travailleurs urbains du secteur informel et des petites et moyennes entreprises, et de ceux occupant un emploi vulnérable. Les efforts visant à améliorer le fonctionnement des villes ont un impact direct sur le bénéfice net de ces entreprises qui tentent d'accroître leurs revenus.³⁷

Cameroun

Le Cameroun, comme indiqué dans son Document de stratégie pour la croissance et l'emploi, espère contrôler l'urbanisation en freinant son rythme et en le limitant à l'objectif fixé par le Département des affaires économiques et sociales pour 2020, soit, à 57 %. Dans le même temps, il est noté dans la stratégie que les villes sont nécessaires au développement industriel et qu'elles sont le lieu des activités du secteur secondaire et tertiaire, qui contribuent pour plus de la moitié du PIB. Il est difficile de savoir comment le pays compte utiliser cette stratégie pour stimuler l'industrie tout en limitant l'urbanisation, mais il est recommandé d'améliorer les infrastructures urbaines et d'améliorer l'accès des populations aux services tout en « maîtrisant l'occupation du

³⁷ Le chapitre 4 du *Rapport économique sur l'Afrique 2017* expose en détail la productivité urbaine, les villes et les moteurs du développement (Commission économique pour l'Afrique, 2017).

sol». ³⁸ Cette stratégie devrait être soigneusement examinée étant donné que l'expérience des pays asiatiques a montré que les tentatives de restreindre de force les populations urbaines ont entraîné l'informalité et l'inégalité, et ont porté préjudice à la croissance économique.

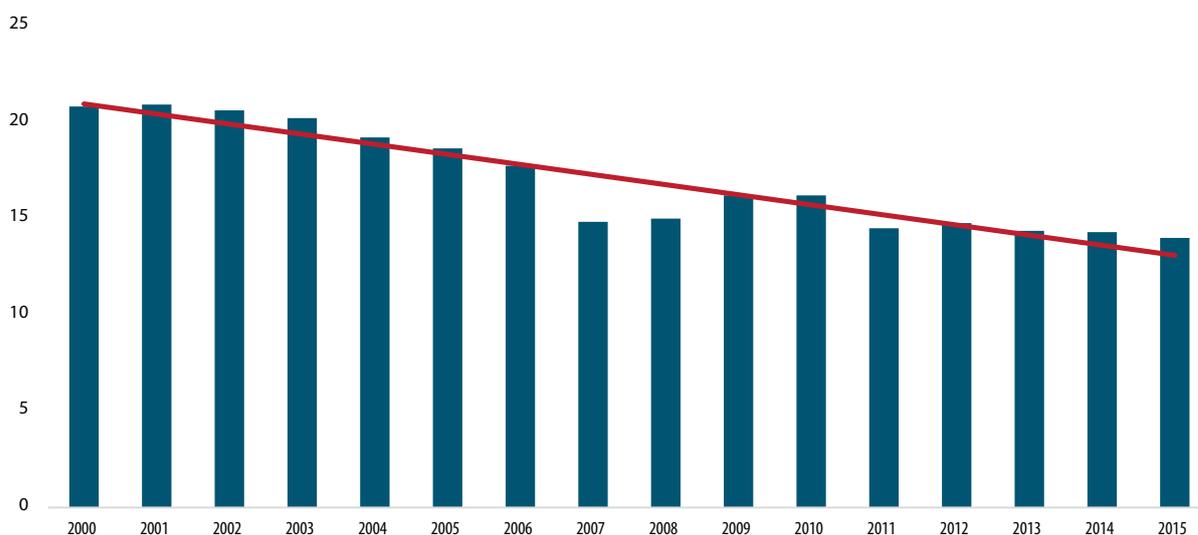
En prenant les secteurs secondaire et tertiaire (à l'exclusion des industries extractives) comme indicateurs des activités économiques urbaines, le PIB urbain était estimé à 78,6 % du PIB total en 1993. Ce pourcentage a à peine augmenté en 2015 alors que la part de la population urbaine est passée de 41,4 % à 54,4 % au cours de la même période, ce qui suggère une baisse de la productivité urbaine. La part décroissante de l'industrie manufacturière dans le PIB, comme indiqué à la figure II, reflète la même observation, ce qui entraîne des répercussions importantes sur la vision nationale et le plan de développement du Cameroun. Le pays souhaite accroître la part du secteur manufacturier dans le PIB de 23 à 25 % pour devenir un pays à revenu intermédiaire et nouvellement industrialisé d'ici 2035.

La tendance à la baisse, en dépit des ambitions de la Vision, suggère que le Cameroun se doit de prendre des mesures plus vigoureuses pour atteindre son objectif, ce qui renvoie directement au fait d'accroître la productivité urbaine et d'exploiter les avantages urbains.

La liste suivante présente quelques principaux goulets d'étranglement à la productivité urbaine que le Cameroun a recensés :

- **La gestion des terres.** De nombreux projets publics n'ont pas été achevés à temps en raison de procédures d'expropriation très complexes qui n'ont pas été prises en compte lors de leur élaboration. Cela a entraîné des coûts de mise en œuvre supplémentaires et une mauvaise maturation des projets. La complexité de l'acquisition ou de l'expropriation des terres constitue un obstacle majeur aux projets de développement, nombreux d'entre eux ayant été abandonnés en raison de procédures et de coûts d'expropriation extrêmes. Même pour certains projets de logement achevés, les certificats fonciers ne sont pas disponibles.

Figure II: Cameroun – le secteur manufacturier en pourcentage du produit intérieur brut



Source : Données provenant des Indicateurs du développement dans le monde – mises à jour (Banque mondiale, 2017).

³⁸ République du Cameroun, Document de stratégie pour la croissance et l'emploi : *Cadre de référence de l'action du Gouvernement au cours de la période 2010-2020* (Version française, 2010, p. 16). Disponible à l'adresse http://www.paris21.org/sites/default/files/Cameroon_DSCE2010-20.pdf

- **La faible coordination des activités urbaines connexes.** Plusieurs ministères et institutions sont chargés des activités de développement urbain. La coordination au sein de ces institutions est inadéquate, ce qui entraîne des chevauchements d'activités et parfois des conflits de compétences.
- **Le prix des matériaux de construction.** Les difficultés rencontrées au niveau de la chaîne de valeur et du marché des matériaux de construction ont de plus vastes répercussions sur la chaîne de valeur de la construction dans sa totalité, limitant le développement urbain et l'exécution de projets d'infrastructure, et comprimant l'offre de l'espace urbain construit. Le prix relativement élevé du ciment illustre ce point, nonobstant le passage du monopole à une situation de marché relativement compétitive avec l'arrivée de plusieurs producteurs.
- **Des ressources municipales limitées.** Alors que presque toutes les villes du Cameroun ont des plans bien développés, ceux-ci sont rarement mis en œuvre pleinement en raison des ressources limitées et de la faible capacité de gestion des villes.

Les infrastructures routières, abordées dans la stratégie du secteur urbain, sont un facteur majeur de la productivité urbaine. L'objectif consiste à entretenir plus de 6 000 km de voies de desserte et 1 500 km de routes urbaines bitumées, de réhabiliter plus de 3 000 km de voies de desserte urbaines et plus de 300 km de routes urbaines bitumées, et de construire plus de 600 km de routes urbaines. Les modes de transport non motorisés ne sont toutefois pas un domaine prioritaire ; ils seront fondamentaux à l'avenir pour les villes compactes offrant une bonne mobilité. Les projets prioritaires comprennent également les principaux réseaux ferroviaires et routiers régionaux qui sont susceptibles d'avoir un impact important sur la connectivité interurbaine et entre zones urbaines et rurales, et sur la productivité urbaine, mais on ignore quelle part de l'investissement concerne le développement urbain et industriel. De manière générale, le gouvernement disperse des projets d'infrastructure urbaine entre plusieurs stratégies

ou programmes ministériels propres aux secteurs. Par conséquent, l'impact qu'ils ont sur la performance des priorités du secteur économique telles que les chaînes de valeur agricoles du manioc, du coton, du maïs, de l'huile de palme, des plantains et de la volaille, ou les projets industriels, est difficile à discerner.

Pour tirer parti du PND afin d'améliorer la productivité urbaine au Cameroun, il faut s'attaquer aux goulets d'étranglement spécifiques de la gestion des terres et des infrastructures urbaines et renforcer les capacités locales de gestion urbaine. Le Programme national de développement participatif lancé en 2004 illustre bien la nécessité de renforcer les capacités à l'échelle nationale. À ce jour, le Programme a soutenu 360 communes (jusqu'en 2015) dans les 10 régions, principalement pour améliorer les finances et les recettes fiscales locales, et est parvenu à le faire en raison de sa longue durée, de son approche progressive et de son orientation thématique, en l'occurrence, la finance et la gouvernance locales.

Tchad

Le Tchad considère le développement urbain comme étant une composante essentielle du développement économique national, tel que le stipule son cadre de planification. Les interventions destinées à améliorer la productivité urbaine reposent essentiellement sur la planification urbaine et régionale et sur la fourniture d'infrastructures urbaines, en particulier dans les secteurs de l'énergie et des transports, en vue d'ouvrir la voie à de nouvelles zones géographiques de production en tant que pôles de croissance agricoles. D'importants projets énergétiques sont déjà en cours de réalisation afin d'améliorer la productivité et la compétitivité des zones urbaines et des pôles de croissance agricoles. La vision du Tchad pour les zones urbaines inclut également des prestations de services sociaux de bonne qualité aux populations urbaines.

Le Tchad fait face à des défis majeurs dans les transports urbains et la gestion foncière, son régime foncier dualiste rendant les transactions foncières extrêmement complexes. Mais le pays insiste sur les bonnes pratiques d'urbanisme visant un déve-

veloppement durable, avec notamment des villes compactes limitant la croissance urbaine et la promotion de transports urbains multimodaux.³⁹ Le plan d'aménagement de N'Djamena met l'accent sur la connectivité des rues plutôt que d'imposer simplement un ensemble de rocade comme cela s'est fait dans beaucoup de grandes villes africaines, et favorise aussi une gestion multimodale des transports coordonnant les autobus, les minibus et les taxis. La ville s'est aussi dotée d'un Agenda 21, qui complète le plan d'aménagement en mettant l'accent sur les infrastructures piétonnes. N'Djamena devrait prendre des mesures pour améliorer son efficacité, puisqu'elle se classe parmi les villes les plus coûteuses d'Afrique, malgré les revenus peu élevés de la majorité de ses habitants.

Le Plan national de développement mentionne l'attention consacrée par le pays à la gestion foncière en amont de sa rapide urbanisation, afin de ne pas faire obstacle à la croissance économique et à la productivité des villes, en mettant l'accent sur trois composantes : le marché foncier, l'utilisation des sols et l'impôt foncier. Il s'agit d'essayer d'améliorer l'accès aux terres pour les entreprises et les logements et d'obtenir des fonds pour le développement local et national en investissant dans des systèmes d'information sur la gestion foncière pour résorber les goulots d'étranglement.

Maroc

Les 15 dernières années ont vu d'importants apports d'investissements dans les villes marocaines dans le cadre de plans d'aménagement urbain destinés à offrir à plus de 14 villes de meilleures normes de services en termes d'infrastructures et de logements, avec des investissements majeurs pour l'électricité, l'eau et les connectivités. Ces programmes phares sont notamment le programme national « Villes sans

³⁹ Le Tchad a proposé des ceintures vertes pour servir de frontières à la croissance urbaine, qui a dans d'autres pays provoqué des expansions urbaines exponentielles. Ces frontières peuvent encourager un développement compact, mais le pays doit les développer progressivement en même temps que la ville s'élargit pour éviter des augmentations excessives de coûts et une expansion par bond. Il faudrait envisager de les faire aller de pair avec des réserves rurales pour préserver les meilleures terres agricoles à proximité des zones urbaines.

bidonvilles », lancé en 2004 ; l'Initiative nationale pour le développement humain, lancée en 2005 ; le Programme de mise à niveau des villes, également lancé en 2005 ; le Programme national des déchets ménagers, lancé en 2007 pour améliorer la collecte et le stockage des déchets, et le Programme national d'assainissement liquide et d'épuration des eaux usées, lancé en 2005 pour multiplier le nombre de foyers urbains reliés aux égouts. Ce sont là des programmes à forte intensité de capitaux, dirigés et financés par le budget de l'État et disposant ainsi de la capacité de planification et d'exécution requise au niveau national.⁴⁰ Le pays a aussi consacré d'importants investissements aux infrastructures de transports interurbains, notamment les voies ferrées et les autoroutes.

Le Maroc a également beaucoup investi pour se doter d'une main-d'œuvre urbaine hautement qualifiée à la fois dans les secteurs public et privé. Toutes les plus grandes villes ont des universités offrant des programmes de grande qualité en ingénierie, en gestion et dans divers domaines techniques, suivant les spécialités de chaque région. Des professionnels marocains parfaitement qualifiés gèrent les projets de développement urbain du début jusqu'à la fin, sans avoir besoin de consultants internationaux de passage. Ces importants investissements consacrés aux infrastructures et à la main-d'œuvre urbaines ont rapporté des bénéfices significatifs en termes d'investissements étrangers directs, de développement des manufactures et de prospérité largement répartie.

Le modèle de partenariat public-privé de sociétés d'aménagement local est l'un des facteurs qui a permis d'améliorer ces grandes villes. Les budgets publics financent ces entités privées afin de répondre aux besoins de développement urbain. Casa Aménagement, par exemple, s'est spécialisé dans l'urbanisme et l'aménagement de Casablanca avec plus de souplesse en termes de

⁴⁰ Les programmes de traitement des déchets solides et liquides ont permis d'augmenter l'accès aux éboueurs et aux égouts de 90 et 80 % respectivement, tandis que le programme national « Villes sans bidonvilles » a bénéficié à 380 714 foyers dans 85 villes et centres urbains.

procédures que les entités des services publics. Son système de rémunération intéresse des gestionnaires hautement qualifiés et le protège de processus politiques parfois extrêmement volatiles, lui permettant d'engager des initiatives à moyen et long terme. Dans la même veine, Casa Transport est une entreprise privée appartenant à la ville de Casablanca qui gère les projets de transports locaux, dont les tramways, et met en œuvre le plan de mobilité multimodale de Casablanca.

Les grandes villes continueront à investir dans les infrastructures, en particulier dans les transports et la connectivité, pour tirer parti des économies de proximité et bénéficier de la croissance des secteurs prioritaires. Les grandes villes marocaines sont responsables des infrastructures urbaines de base, dont les transports et l'électricité, qui sont les facteurs clés de leur compétitivité. L'État apporte un soutien budgétaire aux projets de grandes infrastructures et prépare une nouvelle génération de plans d'aménagement pour orienter le rôle de ces investissements dans les développements futurs. La région du Grand Casablanca, par exemple, a récemment adopté le Plan de développement du Grand Casablanca 2015-2020, qui est axé sur l'amélioration de la compétitivité économique. Le coût total du Plan est chiffré à 33,6 milliards de dirhams (3,5 milliards de dollars).

Ouganda

Compte tenu de leur part nationale de 70 % dans le PIB non agricole, les villes ougandaises ont le potentiel de devenir le moteur de la productivité nationale. La consommation par habitant est particulièrement élevée en zones urbaines (soit environ 1 533 dollars par an avec un taux de croissance annuel d'environ 4,9 %), par rapport à la moyenne en zone rurale qui est de 344 dollars par an avec un taux de croissance annuel de 3 %. Le secteur informel, en revanche, crée la majeure partie des emplois urbains, et les villes font face à de nombreux obstacles qui entravent leur croissance et leur productivité. 15 % seulement des possibilités nouvelles d'emplois qui s'offrent à Kampala relèvent d'activités commercialisables. Les principaux problèmes sont la mobilité, la gestion foncière et l'accès à l'énergie.

C'est à Kampala que sont concentrées les principales activités commerciales et industrielles du pays. Selon le deuxième Plan national de développement, le gouvernement s'est engagé à mettre en œuvre un Cadre de développement de la région métropolitaine du Grand Kampala à l'horizon 2040, qui a été approuvé par le Conseil des ministres en 2013. Ce cadre met en place une plus grande zone administrative pour surmonter les obstacles en matière de coordination entre les compétences territoriales et sert de plan d'investissement physique et financier. Cependant, l'Ouganda ne précise pas, dans son deuxième Plan national de développement, comment le Grand Kampala, le centre industriel du pays, organisera son espace et son économie pour devenir la mégapole économique prévue pour l'Ouganda et la région d'ici 2035.

Le plan de développement vise à faire de l'Ouganda un pays à revenu intermédiaire d'ici 2020. Le pays espère y parvenir en améliorant la compétitivité de son économie pour favoriser sa capacité à créer des richesses, des emplois et une croissance inclusive durables. Il repose notamment sur l'industrialisation et le développement des compétences. L'augmentation de la productivité dans des secteurs prioritaires, la construction d'infrastructures, et le renforcement des capacités humaines et institutionnelles pour la prestation de services sont tous au cœur des objectifs de développement qui y sont associés. Le pays a pour objectif de multiplier la productivité du travail dans l'agriculture, l'industrie et les services par plus de onze, quatre et dix fois respectivement d'ici 2040. Ces augmentations prévues sont significatives et bienvenues, mais le plan ne précise pas quelle doit en être la source, en particulier eu égard aux secteurs de l'industrie et des services, qui sont essentiellement urbains. La hausse prévue de la productivité dans le secteur des services est particulièrement frappante, puisque ce secteur est jusqu'à présent dominé par l'économie informelle et qu'une amélioration si importante de sa productivité exigerait d'importantes transformations, allant au-delà de l'amélioration de l'environnement des entreprises. Des investissements consacrés au capital humain et aux infrastructures urbaines pour exploiter les liaisons économiques

et les économies de proximité devraient faire partie intégrante de ces stratégies visant à relever la performance de l'industrie et du secteur des services comme le prévoit le plan, mais le pays n'a pas encore formulé ces composantes dans son plan de développement.

Une section du plan de développement porte sur la planification physique aux niveaux national et urbain, étant entendu que la forme urbaine est la base des fonctions urbaines. Il semble cependant que l'accent soit plutôt placé sur la prestation de services et les logements, compte tenu de la croissance démographique, et non pas sur le rôle et le dynamisme économiques des villes et des groupements requis pour réaliser les objectifs de productivité sectorielle et de création d'emplois visés par le plan. De nombreux conseils municipaux et autres autorités locales n'ont pas de plan pour orienter leur développement et les investissements en infrastructures. Ils ne disposent ni des fonds ni des compétences nécessaires pour gérer la croissance urbaine résultant de l'expansion incontrôlée des implantations sauvages, qui restent généralement séparées du tissu socioéconomique urbain. Les défis liés à la coordination intergouvernementale, qui découlent de la prolifération des autorités locales et du manque de mécanismes pouvant favoriser une coordination horizontale entre les institutions et les départements chargés de la planification physique et des investissements, compromettent davantage le développement économique et le dynamisme de ces villes.

Le plan mentionne cependant quatre éléments qui ont un impact majeur sur la productivité et la compétitivité : l'amélioration des entreprises, l'amélioration quantitative et qualitative des infrastructures, les bonnes pratiques d'urbanisme destinées à freiner l'expansion urbaine incontrôlée, et l'amélioration de la gestion foncière. Le Projet sur la compétitivité et l'expansion des entreprises fait partie du plan d'aménagement urbain et met l'accent sur les réformes de l'environnement commercial, notamment la réforme de l'administration foncière et le développement des secteurs productifs prioritaires et des services. La composante de réforme foncière spécifique de

surcroît plusieurs éléments essentiels : l'automatisation du cadastre, la planification de l'occupation des sols et l'évaluation foncière. Ce sont d'importantes initiatives qui devraient faciliter les opérations immobilières en faveur du développement et offrir des outils fiscaux qui permettront de tirer parti des terres en faveur du développement économique. L'aménagement des infrastructures se focalise sur les secteurs de l'énergie (barrages), des transports (routes, voies express et voies ferrées à écartement normal) et des technologies de l'information et de la communication (réseau national), qui devraient contribuer à surmonter les principaux obstacles à la productivité et à la compétitivité des villes.

Zambie

Environ 70 % de la population urbaine zambienne vit dans des bidonvilles sans avoir suffisamment accès à l'eau, à l'assainissement et à d'autres services de proximité. Dans le même ordre d'idée, les villes zambiennes connaissent de graves problèmes de chômage. En 2014, le taux de chômage urbain des jeunes de 15 à 35 ans était de 15,2 % par rapport à 6,4 % dans les zones rurales.⁴¹

Le pays reconnaît dans son septième PND que le manque d'investissements, la mauvaise planification urbaine et la faiblesse du cadre juridique sont des problèmes qui ont contribué au caractère informel de l'urbanisation. Bien que le plan reconnaisse aussi le potentiel productif des villes, il ne semble pas que cela se soit traduit dans des stratégies et programmes sectoriels où les liens entre la productivité urbaine et les secteurs seraient les plus pertinents, comme dans la modernisation de l'agriculture, l'aménagement de corridors, l'industrialisation et la création d'emplois. Le PND zambien se focalise sans doute plutôt sur les zones rurales et ne se penche guère sur la productivité urbaine et ses forces fondamentales.

La planification foncière, le financement local et la mauvaise planification urbaine figurent parmi les principaux obstacles à la productivité des villes zambiennes. À l'heure actuelle, les autorités locales dépendent essentiellement du budget ou

⁴¹ République de Zambie, *Zambia Labour Force Survey Report, 2014* (Bureau central de la statistique, Lusaka, 2015).

de transferts du gouvernement central. L'orientation de la politique foncière consistait à améliorer la sécurité de l'occupation des terres en étendant l'enregistrement des titres de propriété foncière aux terres coutumières, mais les efforts déployés au niveau des autorités locales (acteurs infranationaux) et au niveau national (Ministère des terres) n'étaient pas coordonnés. L'héritage de l'urbanisme colonial demeure pratiquement inchangé et continue d'avoir un impact et des ramifications néfastes sur les formes urbaines, l'occupation des sols, le logement, l'aliénation des terres, le contrôle de l'aménagement et les autorités locales. Les nombreux changements qui ont eu lieu sont restés inadéquats ou inappropriés, comme dans le cas du logement et des législations (Town and Country Planning Act, (loi sur les principes d'urbanisme et d'aménagement du territoire)) ou ont aggravé les problèmes, comme c'est le cas pour l'aliénation des terres et les autorités locales.

La Zambie doit résoudre ces problèmes fondamentaux pour pouvoir libérer le potentiel productif de ses villes, y compris celui de Lusaka. Dans le cas de Lusaka, le plan d'aménagement élaboré avec l'aide de l'Agence japonaise de coopération internationale contient des programmes sur plusieurs fronts pour surmonter certains de ces problèmes, notamment le développement spatial, le contrôle de l'occupation des sols et la mobilité urbaine, en consacrant des investissements au réseau routier et en améliorant les transports en commun. Mais le pays a parfois intégré ce type d'investissements dans les routes périphériques, dont les bénéfices à long terme sont douteux.

Le plan contient aussi une section stipulant des interventions visant à appuyer les investissements dans des secteurs prioritaires ciblés, notamment en élaborant des projets qui misent sur les zones économiques multiservices. Le plan d'aménagement, qui est aligné sur le calendrier du PND, doit aussi permettre au pays d'anticiper la croissance démographique et la demande de services et d'emplois jusqu'en 2030. Il s'agit de créer une forme urbaine dense et connectée en soutien à une économie compétitive, tout en protégeant l'eau et les autres ressources environnementales de tout dommage et vulnérabilité, et en favori-

sant une agriculture périurbaine dans le cadre du système d'approvisionnement alimentaire urbain. Le pays prévoit d'établir quatre villes satellites à moyen et long terme, à proximité des districts de Chibombo, de Chongwe et de Kafue. La croissance future du Grand Lusaka offre d'énormes opportunités économiques, mais affronter les défis fondamentaux susmentionnés dans les domaines du foncier, de la planification et du financement afin de débloquer son potentiel de production est une tâche gigantesque qui exige d'être dûment prise en compte dans le cadre du PND.

C. Le système urbain national

Les politiques qui tiennent compte du système urbain constituent le troisième point de départ pour évaluer le niveau d'intégration urbaine dans la planification du développement, en vérifiant tout particulièrement si les implications spatiales urbaines des interventions, telles que les zones économiques et industrielles et les projets d'infrastructures, sont saisies et exploitées, dans l'idéal au sein d'un cadre national urbain ou spatial aligné sur la vision du développement.

Le système urbain national, c'est-à-dire l'arrangement et la répartition des villes par taille et rôles ainsi que les liaisons qui les relient, revêt une importance pour le développement économique à plus d'un titre.⁴² Les villes remplissant des fonctions spécialisées ou offrant des avantages comparatifs divers peuvent tirer parti des économies d'échelle, des innovations et des bénéfices de la spécialisation et du commerce si elles sont bien connectées. C'est le cas aussi pour les villes situées dans un pays donné et pour celles qui se situent par-delà les frontières nationales, dont les liens sont souvent importants dans le contexte africain.

La répartition des villes selon leur taille est un autre élément reliant la gestion du système urbain national au développement d'un pays. Dans bien des cas, les pays africains souffrent d'un degré élevé de primauté urbaine, c'est-à-dire la prédominance d'une ville principale et l'incapacité des

⁴² Les relations entre le système urbain et le développement économique sont examinées en profondeur dans le chapitre 4 du *Rapport économique sur l'Afrique 2017* (Commission économique pour l'Afrique, 2017).

plus petites villes de contribuer au paysage productif. Cette primauté peut aboutir à la surpopulation de la ville la plus grande et au manque de choix d'emplacements pour les entreprises.

La figure III montre la répartition par taille des 10 villes d'Afrique ayant le plus grand nombre d'habitants dans cinq pays. Plus la courbe baisse rapidement et s'aplatit, plus élevé est le degré de primauté. Le Cameroun a une structure urbaine nettement bipolaire. Le Tchad a le plus fort degré de primauté, suivi de l'Ouganda et de la Zambie. C'est au Maroc que la répartition des villes est la plus égale, les neuf principales villes suivant Casablanca (la plus grande) ayant toutes plus de 10% du nombre d'habitants de Casablanca.

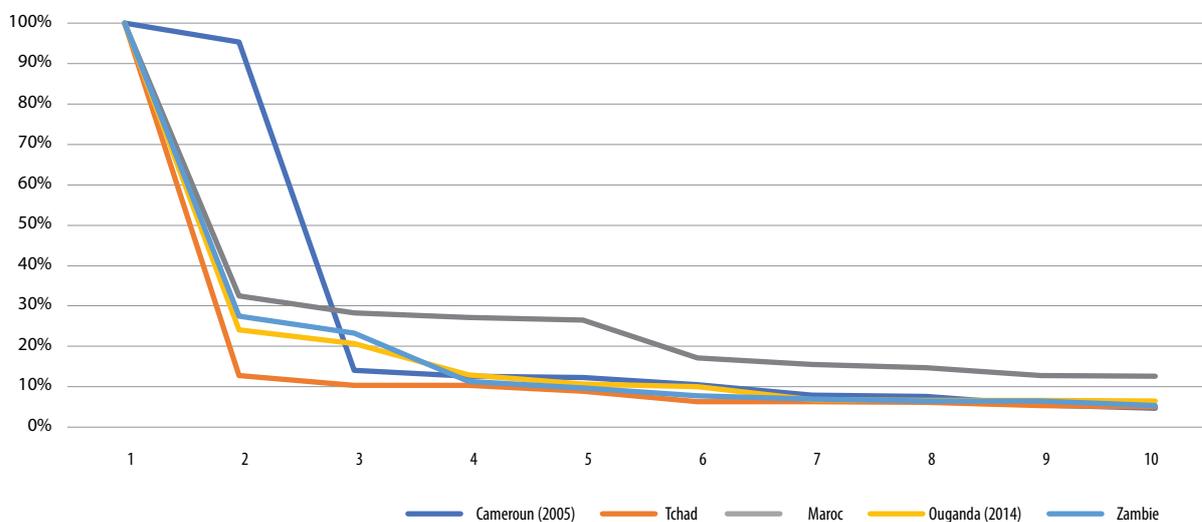
Cameroun

Le Cameroun compte dix villes et agglomérations de plus de 100 000 habitants réparties dans huit de ses dix régions, et d'ici 2030, le pays aura 18 agglomérations urbaines de ce type. Les villes de Yaoundé et de Douala, qui comptent plus de 3 millions d'habitants, représentent chacune la puissance économique du pays. Il existe d'autres villes plus petites, mais qui connaissent cependant une croissance plus rapide, telles que Kribi, Tiko et Buea, ce qui suggère que la mise sur pied d'un système urbain plus diversifié serait éventuellement en cours. Le PND du Cameroun, accompagné de

son portefeuille d'investissement, ses priorités sectorielles et sa décision sur l'emplacement des zones économiques spéciales, influence la différenciation actuelle des espaces urbains. L'investissement dans le port maritime en eaux profondes de Kribi, par exemple, est à l'origine de la croissance de la ville et, du fait de son emplacement et de sa distance par rapport à Douala (170 km), il pourrait supplanter cette ville comme principal port de commerce. Cette question est rattachée aux priorités du secteur des transports, qui accordent une attention particulière au développement du port de Kribi et à la connexion ferroviaire. Le nouveau port pourrait induire un mouvement migratoire de Douala à Kribi, résultat majeur de développement urbain, mais non articulé en tant que tel. Le développement de Kribi en tant que pôle de croissance pourrait engendrer un système urbain encore mieux équilibré, ce qui soulagerait quelque peu la pression de croissance exercée sur Douala. À l'heure actuelle, aucun programme d'investissement majeur n'est prévu pour aider la ville à faire face à l'urbanisation croissante de manière socialement et économiquement viable.

Dans son Document de stratégie pour la croissance et l'emploi, le Cameroun met l'accent sur le ralentissement du rythme d'augmentation du taux d'urbanisation et sur la croissance dans les villes de banlieue, les villes, et les agglomérations

Figure III: Distribution « rang-taille » des 10 villes principales (ville la plus peuplée = 100 pour cent)



Source : Données provenant des évaluations menées au niveau des pays sur la planification du développement national et l'urbanisation (Commission économique pour l'Afrique, 2017).

secondaires ayant des liens avec les zones rurales. La stratégie fait référence à la vision du système spatial national, qui entend « maîtriser le développement des villes et d'en faire des centres de production et de consommation nécessaires à l'essor du secteur industriel, mais également de promouvoir l'émergence des agglomérations périphériques, le développement des villes moyennes ou secondaires capables de structurer les activités économiques dans l'espace urbain et de concourir au développement des zones rurales environnantes ». ⁴³ La vision n'indique pas clairement comment le pays atteindra l'objectif général de contrôler le développement urbain tout en poursuivant sa démarche ambitieuse de développement industriel et en promouvant la croissance des villes de taille moyenne et des villes secondaires. En outre, la suburbanisation est différente de celle d'autres pays comme le Maroc ou l'Ouganda, qui prévoient de limiter l'étalement des banlieues. Toutefois, les villes secondaires et les liens entre zones urbaines et rurales dont il est fait référence dans le plan sont des thèmes communs à d'autres pays.

Les priorités du secteur économique énoncées dans le PND du Cameroun mettent l'accent sur l'agriculture et la transformation des ressources, et dépendent donc de deux investissements majeurs : la création de zones économiques spéciales dans les régions à potentiel de croissance agricole afin de soutenir les chaînes de valeur agricoles ; et l'investissement dans la connectivité ferroviaire et routière pour établir des liaisons avec les marchés nationaux et régionaux. Étant donné que les zones industrielles se concentrent dans les activités agricoles, des villes comme Garoua, située dans une région dotée de ressources agricoles, devraient se développer grâce à l'agroalimentaire et à l'agro-industrie. ⁴⁴ L'objectif agricole du PND couvre aussi les régions en retard de développement dans l'extrême-nord et l'est afin

de les aider à bénéficier de programmes spéciaux dans le domaine de l'agriculture et à rattraper leur retard. Il semble donc que les zones économiques spéciales soient connectées aux villes situées dans les régions agricoles et les régions ressources du pays, et qu'elles soient affectées par celles-ci. Dans son plan, le Cameroun n'articule toutefois pas les liens entre les économies urbaines et ces zones économiques spéciales. Le tableau 3 met en évidence les zones industrielles du pays.

Les villes forment également les principaux carrefours économiques. Au niveau national, Yaoundé-Douala-Bafoussam est le corridor économique le plus important du Cameroun. Pour cette raison, il est prévu de construire des autoroutes afin de relier les trois villes. Les travaux ont déjà commencé pour l'autoroute Yaoundé-Douala. Les routes reliant la partie nord du pays à la partie sud représentent un autre corridor économique clé du Cameroun. Ce corridor est davantage axé sur le développement des chemins de fer, bien que plusieurs routes soient en cours de construction ou de réfection.

L'autoroute Bamenda (Cameroun) – Enugu (Nigéria) relie trois villes camerounaises à la ville nigériane d'Enugu. Il existe également un projet de transport sur le corridor Brazzaville-Yaoundé (Congo-Cameroun). Les corridors Douala-Bangui (Cameroun-République centrafricaine) et Douala-N'Djamena (Cameroun-Tchad) sont de très anciens corridors économiques régionaux. Il est prévu de rénover ces corridors en étendant les réseaux ferroviaires camerounais à Bangui et à N'Djamena. D'autres corridors importants relient le Cameroun au Gabon et à la Guinée équatoriale.

Tchad

Le Tchad espère développer un ensemble de pôles de croissance qui présentent un intérêt particulier pour les zones de production agricole. Une composante majeure de la stratégie nationale de transport 2011-2020 consiste à améliorer l'accès aux zones rurales de production. Le Schéma national d'aménagement du territoire 2035, qui est un pilier stratégique spatial de son plan de développement aligné sur la stratégie nationale de transport, envisage six régions comme pôles

⁴³ République du Cameroun, *Document de stratégie pour la croissance et l'emploi : Cadre de référence de l'action du Gouvernement au cours de la période 2010-2020* (Version française, 2010, p. 61). Disponible à l'adresse http://www.paris21.org/sites/default/files/Cameroun_DSCE2010-20.pdf

⁴⁴ SODECOTON, l'une des plus grandes entreprises agro-industrielles du Cameroun, qui produit des biens manufacturés à partir du coton, par exemple, est située à Garoua.

Tableau 3 : Zones industrielles au Cameroun

Zone industrielle	Surface		Nombre d'entreprises actives	Principales activités
	Disponible	Occupée		
Yaoundé, zone industrielle de Sam-Van	305 ha	47 ha	36	Diverses activités industrielles
Ngaoundéré – près de l'aéroport	115 ha	3 ha	2	Élevage, agriculture et pêche
Bafoussam (zones industrielles de Bango et de Koptchou)	26 ha	-	-	-
Zone industrielle de Bonabéri à Douala	192 ha	57 ha	41	Diverses activités industrielles
Zone industrielle de Bassa à Douala	150 ha	71 ha	33	Diverses activités industrielles
Zone industrielle de Garoua à Djamboutou	42 ha	-	-	Principalement agricole
Route Tiko-Limbe : zone industrielle d'Ombe	135 ha	16 ha	8	Agriculture mécanisée, exploitation du gaz et du pétrole, et pêche

Source : *Mission de développement et d'aménagement des zones industrielles (2017)*. Disponible à l'adresse www.magzicameroun.com.

Abréviation : ha, hectare.

de croissance intégrant l'agriculture, la transformation et la consommation.⁴⁵ La stratégie vise à créer des métropoles économiques régionales, sous-régionales (il y a 57 capitales régionales) et nationales, notamment Faya, Bol, Abéché, Sarh, Moundou et N'Djamena (avec ses dix districts municipaux).

Le Tchad vise à définir les limites et la fonction administrative d'un grand nombre de villes nouvelles afin de mettre en place les structures politiques nécessaires pour gérer le processus d'urbanisation dans les zones rurales. Le pays procède également à l'ouverture de zones économiques spéciales, de zones de libre-échange et de parcs industriels en vue de stimuler la croissance des zones à potentiel de croissance. À l'heure actuelle, les mandats et les pouvoirs des autorités infranationales ne sont pas clairement définis. Comme indiqué dans son PND, le pays envisage de fournir des infrastructures de base à un plus grand nombre de villes et d'agglomérations, à savoir, un hôpital régional, un lycée, une école de formation régionale pour les travailleurs sociaux et les agents de santé, une université et des réseaux d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Pour

qu'une ville soit retenue dans le cadre d'investissements majeurs, il faudrait qu'elle ait une importance historique et un potentiel économiques.

Maroc

Le Maroc dispose d'un système urbain plus équilibré, car il œuvre depuis longtemps à promouvoir un grand nombre de villes et d'agglomérations grâce à des investissements majeurs en infrastructures. Depuis le début des années 90, le gouvernement central et les autorités locales ont investi dans des programmes phares d'infrastructure et de modernisation urbaines à l'échelle nationale afin de rendre les villes agréables à vivre et attrayantes pour les investissements. Au-delà des infrastructures et des services de base, le pays avait ciblé des investissements majeurs dans l'infrastructure pour attirer d'importants investissements directs étrangers dans le secteur manufacturier. Citons par exemple, la combinaison du développement du port Tanger-Med à la création d'une zone économique spéciale en dehors de la ville, reliée au port par une liaison ferroviaire et routière ; un important centre de formation à l'emploi ; des liaisons ferroviaires et routières vers les grandes villes (Casablanca, Rabat et Marrakech) ; et un aéroport international. Autre exemple, le port chimique près de Casablanca. Ce port est situé à

⁴⁵ Même dans son premier Plan quinquennal de 1966-1970, le Tchad a identifié 10 régions en fonction de leur potentiel et de leurs atouts.

proximité d'un bassin de main-d'œuvre urbaine hautement qualifiée et est associé à l'investissement dans un pipeline dans la zone d'extraction de phosphate.

Le Maroc a axé son Schéma national d'aménagement du territoire 2035 sur la promotion d'un système urbain équilibré et la libération du potentiel de développement économique des métropoles nationales et régionales. Bien que les grandes villes aient profité naturellement d'une croissance économique plus rapide fondée sur les économies d'agglomération, la vision urbaine qui a commencé à prendre forme en 2006 et s'est développée en politique nationale (2011) vise, entre autres, à faire des villes des centres de production et d'investissement mieux connectés et intégrés dans l'arrière-pays rural. L'ère de l'ouverture, qui a lieu depuis les années 1990, a connecté de vastes étendues du pays aux marchés nationaux et régionaux.

Outre la poursuite des investissements dans les zones urbaines et la connectivité interurbaine, le gouvernement favorise la création de nouveaux centres urbains pour absorber l'urbanisation constante. Ces projets comprennent des centres urbains développés à proximité des zones urbaines actuelles : la ville verte Mohammed VI (près de Benguerir), Mazagan (près d'El Jadida), Tagadirt (près d'Agadir) et la zone franche Atlantic (près de Kenitra).

Le pays s'attend à ce que la récente initiative de régionalisation (2015), qui capitalise sur les actifs et les ressources des différentes régions, offre de meilleures possibilités de croissance aux petites communes urbaines et rurales, tout en continuant à exploiter les avantages de l'agglomération dans les grandes villes et les centres urbains. En s'appuyant sur leurs pouvoirs et leur capacité de financement accrus, les régions sont mieux à même de procéder à des investissements proactifs et stratégiques pour stimuler et intégrer les économies locales et faciliter la transition des communes rurales vers les zones urbaines et municipales. La stratégie sectorielle de l'agriculture et du développement rural (échelonnée sur sept ans et coûtant 50 milliards de dirhams, envi-

ron 5,3 milliards de dollars) introduite récemment par le gouvernement renforcera ce processus de régionalisation et d'urbanisation.

Ouganda

Le gouvernement ougandais s'est engagé à appuyer la création et le développement de corridors urbains, de villes régionales et stratégiques et d'autres centres urbains, et à favoriser les liens entre les zones urbaines et périurbaines en encourageant la planification du développement physique à différents niveaux et échelles de gouvernance. C'est le cas notamment de Kampala, qui est le moteur économique de l'Ouganda. En 2001, 70 % des 12 000 usines de fabrication du pays étaient regroupées autour de Kampala et le long du corridor de transport régional qui relie Kampala aux villes voisines telles que Kira, Nansana, Entebbe et Jinja, à l'est. L'un des enjeux politiques du système urbain équilibré consiste à décongestionner et à élargir les possibilités de croissance à Kampala, tout en créant de meilleures conditions pour la croissance des villes secondaires qui permettent la diversification économique et la création d'une économie nationale équilibrée et intégrée. Le Schéma directeur du Grand Kampala aborde en partie cette question, car cette région couvre une superficie estimée à 1 895 km carrés, englobant les anciennes villes satellites d'Entebbe, de Wakiso, de Mukono et de Gayaza.

La Vision 2040 de l'Ouganda contient un cadre spatial qui est inclus dans le PND II. Ce cadre sert principalement à identifier et prioriser les zones agricoles potentielles et les réseaux d'infrastructure nécessaires pour promouvoir le commerce et l'investissement dans les chaînes de valeur rurales prioritaires. Le cadre identifie également quatre villes régionales (Arua, Gulu, Mbale et Mbarara) et cinq villes stratégiques, à savoir, Hoima (pétrole), Nakasongola (industriel), Fort Portal (tourisme), Moroto (exploitation minière) et Jinja (industrie). Le plan national de développement physique, qui est en cours d'élaboration sous la direction du Ministère des terres, du logement et du développement urbain, a le potentiel d'aborder l'intégration spatiale des services urbains dans les villes secondaires et les petites villes, et de faire respecter les dispositions de la Loi sur l'aména-

gement du territoire (2010) relatives à l'utilisation des terres. La politique urbaine nationale, qui est en cours d'élaboration, pourrait également contribuer à combler les lacunes identifiées au niveau des politiques en créant peut-être des liens en amont et en aval entre les zones de production agricole et les services et marchés urbains.

Le gouvernement accorde la priorité au développement des infrastructures pour soutenir la transformation agricole, le traitement des minéraux, l'utilisation des produits de raffinage et les investissements étrangers dans le secteur manufacturier. L'emplacement des sources d'énergie actuelles et nouvelles définit les corridors économiques et les zones de production le long de ces corridors, tandis que les zones de production fournissent des sites bien conçus et desservis pour la transformation de cultures spécifiques, de minéraux, de pétrole et de gaz. Les villes et les agglomérations le long du corridor, certaines étant déjà accolées (par exemple, Kampala et Jinja), seront planifiées pour absorber et accueillir la croissance par la densification et l'extension urbaine.

Les principaux réseaux de transport faciliteront la création et la croissance de corridors économiques en Ouganda et au-delà. Le chemin de fer à écartement normal, qui reliera les capitales régionales – Addis-Abeba, Juba, Kampala, Kigali et Nairobi – aux villes portuaires de Djibouti et de Mombasa, constituera un pilier économique essentiel du commerce et de l'investissement. Le plan comprend également une liaison ferroviaire qui reliera Kampala, Kasese et Kigali (Rwanda) à Kisangani (République démocratique du Congo), et ira de Tororo à Gulu, Nimule et Juba (Soudan du Sud) et Djibouti. Parmi les autres réseaux et corridors, citons la ligne ferroviaire entre Kampala, Kasese et Mirama Hills et les corridors urbains de Kampala-Jinja, Mbale-Tororo-Busia, Karuma-Gulu-Lira et Hoima-Kabaale. La construction de routes principales dans le nord-est, l'ouest et le sud-ouest pour promouvoir le secteur du tourisme est aussi à l'étude.

Outre le PND de l'Ouganda, le projet de politique urbaine nationale promet quatre villes régionales (Arua, Gulu, Mbale, Mbarara) et cinq villes straté-

giques (Hoima, Nakasongola, Fort Portal, Moroto et Jinja) qui ont été identifiées dans le cadre du développement du corridor urbain. L'Ouganda prévoit aussi de créer 23 parcs industriels et 7 villes régionales, de même que des installations de gestion (qui pourraient être situées séparément dans les villes voisines) et des parcs technologiques afin de promouvoir les zones à potentiel touristique. Le parc industriel et la vision de ville régionale ne sont cependant ni reliés ni coordonnés, ces projets étant dirigés respectivement par le Ministère du commerce et de l'industrie et le Ministère des terres, du logement et du développement urbain. Dans le cadre de la stratégie de mise en œuvre, la politique urbaine nationale devrait s'attaquer à de tels problèmes de coordination.

Zambie

Le gouvernement zambien ne fait aucune référence explicite au développement territorial équilibré ou à la promotion d'un système urbain national équilibré dans son PND. Il n'y a pas non plus de mention explicite ou d'accent particulier sur le rôle des villes secondaires ou intermédiaires.

Le gouvernement passe à une approche intégrée dans le septième PND, privilégiant l'affectation de ressources consacrées à la mise en œuvre de stratégies multisectorielles et aux activités d'appui mutuel dans divers secteurs dans l'objectif général de réaliser le programme de développement national. Cette approche multisectorielle pourrait permettre une meilleure coordination des questions urbaines. Le septième PND privilégie également une approche intégrée du développement des économies urbaines et périurbaines grâce à des interventions sur plusieurs fronts, notamment la promotion de l'esprit d'entreprise, la création de grappes industrielles urbaines, le renforcement des liens au sein des chaînes de valeur et l'amélioration des infrastructures dans les implantations sauvages.

Deux autres stratégies pertinentes pour le développement du système urbain national concernent des projets phares majeurs, notamment dans les domaines des réseaux de transport et du développement de zones industrielles et économiques. En 2007, en vertu de la Loi sur l'Agence zambienne de développement, le

gouvernement a utilisé les zones économiques multiservices et les parcs industriels pour créer un environnement propice au développement industriel, en particulier à l'investissement étranger direct (Stratégie d'industrialisation et de création d'emplois, 2013). Quatre zones économiques multiservices et deux parcs industriels ont depuis été créés par le secteur privé (Chambeshi, Lumwana et Lusaka Est) et le secteur public (Lusaka Sud). Le parc industriel Roma et le parc industriel Sub-Sahara Gemstone appartiennent au secteur privé. Ces zones économiques spéciales sont stratégiquement situées à proximité des grandes villes de Lusaka et de Kitwe pour tirer parti des forces d'agglomération de ces villes.

Il existe aussi certains projets phares d'infrastructure de transport qui ont un impact significatif sur la connectivité et le développement du système urbain. Parmi ces projets figure la construction

du chemin de fer Eastern Railway reliant les districts de Chipata et de Petauke dans la province orientale au district de Serenje dans la province centrale de Zambie, et reliant Chipata City (Zambie) au port de Nacala au Mozambique, favorisant ainsi le commerce régional et l'intégration. La voie ferroviaire reliera également le bloc agricole de Nansanga dans la région de Serenje aux villes et aux centres commerciaux de la province orientale et au corridor régional de Nacala.

Tous ces éléments contribuent à façonner le futur système urbain. Toutefois, dans son PND, le gouvernement ne parvient pas à présenter un récit cohérent qui tienne pleinement compte de la complexité de ces liens et de la dynamique urbaine. Aussi, il ne fait aucun examen explicite des implications spatiales des priorités sectorielles et du développement industriel, ni des liens entre l'urbanisation et le développement industriel.

Section IV : Synthèse des résultats et des conclusions

Sur la base des processus et des questions politiques abordées précédemment, certaines conclusions générales peuvent être tirées de l'approche africaine de l'urbanisation dans la planification du développement national. Alors que le cadre des plans nationaux de développement traite de l'urbanisation et des questions urbaines, les récits ne reflètent pas adéquatement le rôle économique des villes comme moteurs de croissance, ni ne traduisent explicitement les avantages urbains comme des catalyseurs de la réalisation des objectifs économiques. Quelles que soient les implications urbaines de la transformation structurelle, il y a un écart entre les objectifs liés à la croissance, à la productivité et à l'emploi, d'une part, et les secteurs économiques et les priorités spatiales, d'autre part. Les pays définissent souvent l'urbanisation comme un défi et traitent les questions urbaines comme des problèmes de développement social plutôt que des opportunités et des défis économiques. Il en résulte un « cloisonnement » des villes dans un secteur urbain qui est concentré sur le logement, l'informalité et les lacunes en matière de prestation de services.

A. Intégration de la dimension urbaine dans le processus de planification

L'intégration de l'urbanisation dans le processus de planification du développement national repose sur des mécanismes de coordination pratiques et efficaces, puisque les questions urbaines sont multisectorielles de nature. Les arrangements institutionnels visant à encourager la coordination devraient être adaptés aux objectifs et au contexte, et s'appuyer sur chaque aspect

du processus de planification, y compris l'analyse initiale, la rédaction des politiques, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation. La collecte et le suivi des données économiques infranationales et des données urbaines en particulier constituent l'une des contraintes susceptibles d'influer sur l'intégration de l'urbanisation dans le processus de planification et les objectifs économiques.

Parmi les cinq pays examinés ici, la plupart intègrent les questions urbaines dans leur processus de planification, mais le font généralement dans un contexte sectoriel cloisonné plutôt que d'une manière qui influence la planification économique dans son ensemble. Chaque ministère ou organisme sectoriel intègre son propre mandat dans un plan de développement distinct au lieu de voir comment il concorde avec une vision commune réalisable par le biais d'une approche intégrée. En Ouganda, par exemple, les organismes sectoriels conseillent sur la rédaction du plan de développement et sont chargés d'aligner les politiques sectorielles sur le document final du PND ou de contribuer au programme du plan (ou les deux). Ces organismes comprennent le Ministère des terres, du logement et du développement urbain. L'Ouganda, cependant, conçoit l'urbanisation comme un secteur distinct plutôt que comme un élément pouvant influencer les objectifs du plan de développement et les stratégies économiques. La Zambie fonctionne de la même manière, avec une représentation sectorielle durant l'élaboration de politiques, et l'urbanisme y est considéré comme un secteur, bien que la mise en œuvre intégrée horizontalement devrait s'améliorer dans le cadre du septième Plan national de développement récemment approuvé.

Au Cameroun, la Vision et le Document de stratégie pour la croissance et l'emploi sont censés éclairer les stratégies et les programmes sectoriels et thématiques, mais l'inverse n'est pas toujours vrai,⁴⁶ ce qui ne permet pas au « secteur » urbain d'influencer la planification économique. Dans sa feuille de route menant à l'aboutissement de cette vision, le Cameroun s'appuie sur des investissements d'infrastructure à grande échelle et sur le développement intensif des ressources naturelles et des zones et parcs industriels pour attirer les investissements. Pourtant, le pays définit étroitement les liens urbains dans son PND et les réduit à des objectifs très modestes. Au Tchad, c'est l'inverse dans la mesure où les considérations spatiales du Schéma national d'aménagement du territoire 2035 influencent le plan de développement du pays, mais le projet ne constitue pas un mécanisme de mise en œuvre, car le plan de développement va bien au-delà dans sa définition des rôles économiques régionaux.

La participation d'entités et de personnes ayant une compréhension des questions urbaines et un intérêt dans la création d'emplois urbains et la prospérité peut aussi contribuer à intégrer l'urbanisation dans le processus de planification. Les cinq pays recueillent tous les contributions des parties prenantes, y compris le secteur privé et la société civile, et le Cameroun attribue aussi un rôle au milieu universitaire. Les cinq pays mettent également l'accent sur les consultations avec les gouvernements régionaux ou infranationaux.

L'alignement vertical par la planification du développement local et la mise en œuvre locale du plan de développement représente souvent un défi au regard des capacités des gouvernements locaux. Le Maroc, le plus développé des cinq pays, a poursuivi des programmes d'éducation et de

formation massifs de sa classe dirigeante, ce qui lui a permis de mener à bien la décentralisation et d'accroître le rôle des autorités régionales et locales. Le Cameroun s'est engagé avec les autorités locales dans le développement urbain par le biais d'un certain nombre d'organismes nationaux de développement, notamment la Mission d'aménagement et d'équipement des terrains urbains et ruraux et le Fonds spécial d'appui au Conseil pour l'assistance mutuelle. Le pays a aussi renforcé les capacités de ses gouvernements locaux par le biais du Programme national de développement participatif. L'Ouganda a publié des lignes directrices pour orienter la planification du développement local et a une exigence en matière d'alignement vertical. Le Tchad est en passe de former un grand nombre de gouvernements locaux, mais il s'agit d'un processus politique qui n'est pas toujours lié à la mise en œuvre de son plan de développement.

En pratique, la coordination horizontale (intersectorielle) et verticale (nationale infranationale) pose des problèmes dans la formulation et la mise en œuvre des plans de développement, même lorsqu'il existe des politiques pour exiger l'alignement des documents d'orientation. Les pays doivent relever ces défis afin d'intégrer avec succès l'urbanisation et les questions urbaines dans le processus de planification (voir tableau 4). En outre, la création d'une voie spécifique qui permettrait aux experts urbains et aux parties prenantes d'influer sur le processus de planification économique pourrait constituer un pas en avant vers l'intégration dans tous les pays, car les planificateurs économiques pourraient ainsi conceptualiser clairement le rôle des villes dans le développement économique sans nécessiter l'avis d'experts.

⁴⁶ Il convient de noter que le Document de stratégie pour la croissance et l'emploi s'est inspiré des anciennes stratégies en matière d'éducation, de santé et de développement rural.

Tableau 4: Mécanismes de coordination du processus de planification du développement national

	Cameroun	Tchad	Maroc*	Ouganda	Zambie
Mécanismes de coordination du processus du PND correspondant à l'urbanisation	Les stratégies sectorielles sont alignées sur le PND	Le Schéma national d'aménagement du territoire guide le PND	Les stratégies sectorielles et les initiatives du secteur privé orientent la planification régionale et l'investissement ; le wali ou gouverneur au niveau national coordonne tous les secteurs et ministères aux niveaux régional et local ; et les entités régionales et locales élues formulent la politique urbaine avec l'appui des organismes techniques pour la mise en œuvre	Des documents sectoriels rédigés conjointement par le gouvernement, le secteur privé et des organisations de la société civile alimentent le processus de planification ; les exigences en matière d'alignement vertical et horizontal des politiques ; et les subventions conditionnelles infranationales	Le Cabinet coordonne les diagnostics politiques ; le Ministère de la planification du développement national coordonne la formulation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des plans ; et budgétisation axée sur les performances et regroupement des programmes axés sur les résultats
Parties prenantes impliquées dans la coordination des questions urbaines	Population générale et représentants de certaines parties prenantes, y compris les habitants des zones urbaines et rurales ; gouvernement régional et local ; secteur privé ; et milieu universitaire	Représentants des communautés régionales ; organes de prestation de services décentralisés ; et experts de la société civile et des institutions publiques et privées	Gouvernement local, organismes techniques ; organisations et autorités professionnelles ; entreprises du secteur privé ; et sociétés d'investissement nationales et étrangères	Secteur privé ; société civile ; organismes sectoriels ; et données des gouvernements locaux	Comités de coordination du développement infranational ; société civile ; secteur privé ; groupes de parties prenantes vulnérables ; et groupes consultatifs sectoriels

	Cameroun	Tchad	Maroc*	Ouganda	Zambie
Domaines nécessitant une meilleure coordination	Coordination horizontale entre les politiques sectorielles et les ministères ; coordination verticale entre la planification physique des administrations locales et la planification économique nationale ; et aucun plan d'infrastructure national.	Meilleure intégration des instruments de planification physique et spatiale (Schéma national d'aménagement du territoire 2035, schémas régionaux d'aménagement du territoire, plans urbains de référence) dans le PND ; et aucun processus portant spécifiquement sur l'urbanisation.	Alignement des stratégies locales de développement sur le nouveau cadre régional et sur les efforts nationaux de développement économique ; et décentralisation pour accorder aux gouverneurs et au walis l'autorité budgétaire et le pouvoir décisionnel en ce qui concerne l'intervention de l'État.	La coordination horizontale sur les questions urbaines est encore faible et reste centrée sur les programmes ou sur les donateurs.	Coordination horizontale avec les activités de mise en œuvre des secteurs ; et coordination verticale avec des entités infranationales. Le processus du septième PND offre des opportunités pour une meilleure intégration urbaine.

* La planification économique au Maroc n'inclut pas de plan national de développement depuis 2004.

Source : Données provenant des évaluations menées au niveau des pays sur la planification du développement national et l'urbanisation (Commission économique pour l'Afrique, (2017) « Politiques urbaines nationales : Intégration de l'urbanisation dans la planification du développement national ».

B. Le ciblage des secteurs économiques

Le ciblage des secteurs économiques est l'un des principaux domaines où il existe une déconnexion entre les objectifs de transformation structurelle et les priorités du plan de développement. La mobilisation de ressources à l'appui des secteurs économiques stratégiques est l'une des fonctions les plus importantes de la planification du développement national, et l'identification de ces secteurs économiques stratégiques est donc essentielle. Dans le contexte économique, l'on s'accorde généralement à reconnaître que la transformation structurelle exige une croissance précisément dans le secteur manufacturier et les services à forte productivité au tout début du processus de développement pour déplacer une grande partie de la main-d'œuvre vers des emplois mieux rémunérés. Ces secteurs sont notamment exclus des priorités principales du secteur économique du Tchad, de l'Ouganda et de la Zambie (voir tableau 5). Dans les trois cas, les secteurs prioritaires visés sont l'agriculture, le tourisme et l'exploitation minière. Ces objectifs sont compréhensibles au Tchad et en Ouganda, pays riches en ressources naturelles et agricoles, et qui resteront en grande partie ruraux dans un

avenir proche. Cependant, ces pays connaissent également une croissance urbaine rapide et une demande d'emplois urbains. La Zambie a créé des zones économiques multiservices où les industries à valeur ajoutée prennent déjà racine, mais ni le PND ni les stratégies sectorielles urbaines ne sont centrés sur ces secteurs. Le Cameroun vise à fabriquer des produits à forte valeur ajoutée, mais il n'a ni formulé les implications urbaines de cette visée ni élaboré de stratégie pour atteindre son objectif ambitieux de développement industriel. À l'inverse, le Tchad cible un taux d'urbanisation élevé, mais ne dispose d'aucune stratégie pour créer la part proportionnelle d'emplois urbains.

Le Maroc a ciblé et réalisé le développement industriel et tente d'accroître la main-d'œuvre manufacturière en ajoutant des secteurs à haute intensité de main-d'œuvre à son industrie high-tech. Le développement des chaînes de valeur dans les services marchands pourrait être une autre occasion pour le Maroc de créer plus d'emplois mieux rémunérés. Grâce à des décennies d'investissements dans l'éducation, le Maroc est doté d'une classe professionnelle robuste qui est sur le point de développer ses liens dans les services marchands de haute valeur ajoutée.

Tableau 5: Attribution du rang de priorité au secteur économique dans les cinq pays

	Secteurs économiques prioritaires	Autres priorités	Principaux créateurs d'emplois urbains à forte productivité au service de la transformation structurelle
Cameroun	Aucun secteur spécifié	Les infrastructures en tant que domaine d'intervention prioritaire ; la planification industrielle et les zones industrielles favorisent les industries axées sur les ressources et les premières étapes de la transformation ; et objectif d'augmenter la part du secteur manufacturier dans le PIB	Les industries basées sur les ressources requièrent généralement peu de travail et peuvent même perdre de la main-d'œuvre à mesure qu'elles deviennent productives ; la transformation et d'autres liens en amont et en aval peuvent toutefois créer des emplois urbains à plus forte valeur ajoutée, comme le font de nombreux sous-secteurs manufacturiers
Tchad	Agriculture, élevage, pêche et tourisme ; et développement de leurs chaînes de valeur	Exploitation minière ajoutée au PND 2017-2021	L'agriculture, l'élevage, la pêche et l'exploitation minière ont tendance à perdre de la main-d'œuvre à mesure qu'ils deviennent productifs ; leurs chaînes de valeur, notamment celles de l'agro-industrie, peuvent créer un plus grand nombre d'emplois productifs, et urbains parfois ; le tourisme est riche en emplois, mais tend à être un secteur à faible productivité.
Maroc	Automobile, aéronautique, textile, tourisme, cuir, agriculture, électronique, chimie, logistique et énergie solaire	Zones franches d'exportation ; infrastructure de transport collectif ; « Mise à niveau urbaine »	Les secteurs manufacturiers ciblés offrent un mélange d'emplois urbains à haute productivité et à haute intensité de main-d'œuvre
Ouganda	Agriculture, tourisme, minéraux, pétrole et gaz	Développement des infrastructures et du capital humain comme éléments fondamentaux de la croissance	Le secteur agricole perd de la main-d'œuvre à mesure qu'il devient productif ; les secteurs miniers et gaziers sont généralement pauvres en emplois ; le tourisme est riche en emplois, mais ce secteur semble afficher un faible niveau de productivité.
Zambie	Agriculture, exploitation minière et tourisme.	Agro-industrie ; valeur ajoutée du cuivre ; zones économiques multiservices.	Le secteur agricole perd de la main-d'œuvre à mesure qu'il devient productif ; l'exploitation minière est généralement pauvre en emplois ; le tourisme est riche en emplois, mais tend à être un secteur à faible productivité. L'agro-industrie et les activités prévues dans les zones économiques multiservices ont un potentiel plus élevé de création d'emplois urbains productifs.

Source : Données provenant des évaluations menées au niveau des pays sur la planification du développement national et l'urbanisation [Commission économique pour l'Afrique (2017) « Politiques urbaines nationales : Intégration de l'urbanisation dans la planification du développement national »].

C. La productivité urbaine

La productivité urbaine constitue un autre point de départ pour relier la croissance des villes au développement économique. La « mise à niveau urbaine », par exemple, a permis aux villes marocaines de s'exposer à des activités commerciales, a ouvert la voie à l'expansion des investissements étrangers directs et du développement industriel, et a été bénéfique aux petites et moyennes entreprises. Les PND des pays proposent des solutions pour faire face à certaines des contraintes majeures à la productivité urbaine en mettant l'accent sur les grands projets d'infrastructure considérés comme ayant un impact critique sur la croissance future des activités industrielles et agricoles à valeur ajoutée, quoiqu'ils ne fassent pas mention explicite du rôle des villes dans le développement économique.

Le tableau 6 énumère une sélection de domaines qui posent souvent des défis et des obstacles majeurs à la productivité urbaine, et répond à la question de savoir si chacun d'eux est couvert par le plan de développement du pays (ou, dans

le cas du Maroc, la politique gouvernementale nationale). Dans la plupart des cas, les documents de planification nationale couvrent des questions telles que l'infrastructure locale, la planification des principaux transports urbains, la gestion des marchés fonciers ; la formation et l'enseignement professionnels, l'adéquation des compétences professionnelles, et l'appui au secteur informel et aux petites et moyennes entreprises. Le tableau 6 met aussi en évidence quelques exceptions. Les instruments fonciers (taxes foncières, impôts sur les plus-values immobilières, vente de droits de mise en valeur, entre autres), qui conviennent bien pour combler une partie du déficit de financement des infrastructures urbaines, sont encouragés dans deux des cinq pays.

Les problèmes qui subsistent sont doubles. Premièrement, même lorsque des politiques contiennent des sections qui traitent des obstacles à la productivité urbaine, les problèmes sont immenses et complexes, en particulier dans les villes en croissance rapide, ce qui menace l'efficacité des politiques. En deuxième lieu, les politiques

Tableau 6: Le plan national de développement couvre-t-il les enjeux de la productivité urbaine?

	Cameroun	Tchad	Maroc* (appuyée par une politique gouvernementale nationale majeure ?)	Ouganda	Zambie
Principaux projets locaux d'infrastructure	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Formation et enseignement professionnel, adéquation des compétences	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Appui aux PME et politiques sur le secteur informel	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Planification des transports des grandes villes	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Gestion des marchés fonciers	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Outils fiscaux basés sur les biens fonciers	Non	Non	Oui	Oui	Non

* Pas de plan national de développement au Maroc.

Source : Données provenant des évaluations menées au niveau des pays sur la planification du développement national et l'urbanisation [Commission économique pour l'Afrique (2017) « Politiques urbaines nationales : Intégration de l'urbanisation dans la planification du développement national »].

relatives aux villes ne sont pas toujours coordonnées dans l'espace ou alignées sur les secteurs prioritaires pour stimuler la croissance grâce à leurs effets sur la productivité des entreprises et des secteurs. En outre, les interventions urbaines dans les PND des pays (souvent conçues avec un objectif social) visent dans l'ensemble à améliorer les conditions de vie dans les villes plutôt que de structurer les PND pour libérer la croissance économique et la compétitivité urbaine.

Une meilleure coordination et priorisation des politiques pourrait permettre de surmonter les obstacles qui sont à l'origine de la mauvaise performance des villes. Ceci est particulièrement important au Cameroun, qui affiche un taux d'urbanisation proche de celui du Maroc et un niveau de revenu proche de celui de la Zambie, mais l'accroissement de sa population urbaine n'a pas été suivi d'une croissance proportionnelle de la part urbaine de valeur ajoutée dans le PIB. Le Tchad fait également face à des défis urbains, qu'illustrent au mieux le caractère hautement informel et les inégalités prévalant à N'Djamena, qui figure également parmi les villes les plus chères d'Afrique. Les coûts et l'efficacité globale de N'Djamena auront un impact sur la compétitivité des principales entreprises tchadiennes et devraient donc constituer une priorité économique. La gestion des terres et le fonctionnement des marchés fonciers comptent parmi les obstacles les plus fréquemment cités dans les cinq pays. Des pays comme le Tchad et l'Ouganda accordent une grande importance aux politiques visant à remédier aux institutions foncières, mais le processus de mise en œuvre a été difficile.

D. Le système urbain national

Le décalage global entre la planification économique et l'aménagement du territoire peut également être observé dans de nombreux cas au niveau du système urbain, où la vision spatiale urbaine ne correspond pas toujours aux implications spatiales de la vision économique, ou la vision économique ne correspond pas à la géographie humaine sur le terrain. La planification économique ne privilégie pas souvent le besoin urgent d'emplois pour une part croissante de la population vivant dans les villes. Dans le même temps, les investissements

dans les zones industrielles et les corridors économiques ne permettent pas de tirer parti du potentiel des établissements urbains adjacents et de leurs marchés, de la main-d'œuvre et du potentiel de création de liens en amont et en aval.

Les systèmes urbains de trois des cinq pays sont caractérisés par une primauté élevée (voir figure III). Les politiques nationales du Maroc, en particulier le Schéma national d'aménagement du territoire 2035, visent à promouvoir un système urbain équilibré. Bien qu'aucun des quatre autres pays n'inclue l'objectif d'un système urbain plus équilibré dans leurs plans de développement, plusieurs de ces plans font référence aux zones de croissance non centrales : Cameroun - investissement dans les zones portuaires et industrielles de Kribi ; Tchad - développement de pôles de croissance régionaux ; et Zambie - promotion de zones économiques multiservices dont certaines sont situées en dehors de Lusaka. L'investissement dans les villes secondaires au début du processus d'urbanisation peut permettre d'éviter certains des pièges de primauté excessive à long terme à mesure que les villes se développent. De même, les investissements et les politiques spatiaux qui tiennent compte des potentialités régionales et des avantages comparatifs peuvent accroître les bénéfices de la croissance économique et favoriser l'équité spatiale.

La compréhension et l'adaptation des effets spatiaux des politiques économiques sont un autre élément à prendre en compte. Le développement des infrastructures, le ciblage des secteurs économiques, les politiques commerciales et d'autres politiques économiques auront un impact sur la structure de l'urbanisation dépendant d'où la richesse et les emplois sont créés. L'adaptation et l'utilisation de l'élan de l'urbanisation comme levier dans des endroits spécifiques font partie intégrante d'une politique nationale de développement réussie. Les gouvernements peuvent toutefois souhaiter ralentir l'urbanisation dans les zones à croissance rapide. Dans le pire des cas, la politique économique entraîne une croissance dans un endroit, mais d'autres investissements économiques et sociaux sont détournés de cet endroit par crainte de stimuler la croissance

démographique. Un tel décalage peut aggraver l'informalité et le dysfonctionnement urbain. Le meilleur cadre politique est celui qui correspond aux investissements dans les transports, les services, l'éducation, le logement et le climat des affaires, et qui permet aux grappes d'entreprises et aux économies d'agglomération d'émerger. Les pays devraient aligner la structure spatiale de l'investissement dans les villes et les liens qui existent entre elles sur la politique économique.

La plupart des pays ont adopté des politiques visant à associer la planification économique à la répartition spatiale des investissements et des programmes. Le Maroc poursuit des initiatives majeures d'investissement direct étranger, et ses politiques régionales alignent les investissements en infrastructures avec l'enseignement technique afin de favoriser le regroupement économique. Le Tchad encourage à la fois les pôles régionaux de croissance agroalimentaire et l'élargissement de la couverture des services de base dans les centres régionaux, mais dispose

toutefois de ressources limitées qui l'empêchent d'investir à fond dans toutes les capitales régionales. Le Cameroun associe les infrastructures de transport au nouveau développement portuaire de Kribi ; cependant, le pays n'a pas prévu de plan de développement urbain adéquat pour parer à un éventuel boom démographique dans la ville. L'Ouganda associe l'investissement dans le secteur de l'énergie et les corridors de transport au développement des zones agricoles, sans toutefois apparier le développement urbain ou les liens susceptibles d'ajouter de la valeur urbaine et de relier les marchés urbains. De même, la Zambie encourage les zones économiques et les liaisons de transport, mais est dépourvue d'une vision qui les relie aux fonctionnalités économiques des villes elles-mêmes. Les pays poursuivent également l'intégration sous-régionale à travers des projets de corridors (Cameroun, Tchad et Ouganda en particulier), ce qui pourrait renforcer le pouvoir des villes nationales si celles-ci sont bien connectées aux marchés sous-régionaux et régionaux.

Section V : Recommandations finales

Afin d'exploiter le processus d'urbanisation et les villes africaines en croissance au service du développement économique inclusif, les pays se doivent de préciser le rôle des villes et de l'urbanisation dans leur planification économique. L'intégration de l'urbanisation dans la planification du développement national est un processus bifocal qui implique comme double point de départ la planification spatiale et économique. Cela comprend l'interprétation spatiale de la planification économique et la rationalisation économique de l'aménagement du territoire. Au niveau macroéconomique, les implications urbaines des politiques économiques (telles que le taux de change et les droits de douane) et le coût de l'urbanisation selon différents scénarios macroéconomiques (tels que la croissance du PIB, l'investissement et l'épargne) doivent être pris en compte.

Le taux d'urbanisation, le nombre, la taille, la densité, la répartition géographique et la connectivité des villes comptent parmi les facteurs qui déterminent le coût de l'urbanisation ; mais ces facteurs, à leur tour, dépendent de la politique spatiale nationale que choisit un pays pour son développement urbain. Une stratégie urbaine qui privilégie quelques villes stratégiquement sélectionnées comme pôles de croissance, par rapport à une approche de développement encourageant les réseaux de villages, de villes rurales et de villes marchandes créés comme des concentrations spatiales pour favoriser les liens urbain-rural, peut avoir des incidences différentes en matière de coût. Au niveau de la planification sectorielle, d'une part, le rôle des villes dans la fourniture d'infrastructures, la formation de grappes et le développement de la chaîne d'ap-

visionnement est un facteur crucial à prendre en compte. D'un autre côté, les pays devraient étayer l'aménagement du territoire et les priorités spatiales de l'investissement en infrastructures par une logique économique ; tenir compte des dotations en ressources et des avantages comparatifs régionaux ; et être guidés par les économies d'agglomération actuelles.

L'intégration des questions urbaines dans la planification du développement est également une approche à deux volets impliquant le processus (comment) et le contenu (quoi). L'encadré 6 met en évidence quelques recommandations clés pour remédier à certaines des lacunes observées lors de l'évaluation des cinq pays étudiés dans le présent rapport. L'encadré 6 suggère des points de départ potentiels pour intégrer les questions urbaines dans la planification économique nationale de chacun des cinq pays, en se basant sur les défis et opportunités uniques auxquels chaque pays est confronté.

A. Processus de planification du développement national

Formulation

Les pays peuvent élaborer des directives d'intégration urbaine qui incluraient l'urbanisation dans le processus de planification économique en utilisant un cadre qui relierait l'urbanisation à la planification économique par le ciblage sectoriel, la productivité urbaine et l'aménagement spatial du système urbain adaptés au contexte spécifique du pays. Une étape importante consistera à permettre aux planificateurs économiques de mieux comprendre le rôle que jouent les villes dans le

Encadré 6: Éventuels points d'entrée pour mieux exploiter l'urbanisation dans la planification économique nationale

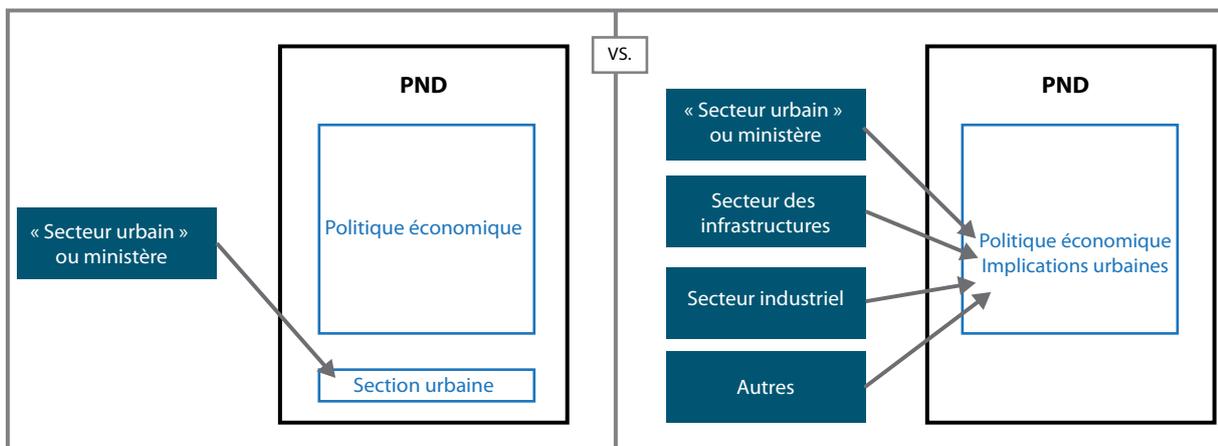
- **Cameroun.** Concevoir une stratégie d'investissement urbain et l'aligner sur les objectifs de l'industrie manufacturière en tenant compte des exigences de certains sous-secteurs manufacturiers en termes de localisation urbaine, y compris la main-d'œuvre requise, le coût des transactions commerciales, l'accès aux infrastructures et aux services, et les liens avec les intrants et les marchés.
- **Tchad.** Privilégier de manière stratégique l'expansion des pôles de croissance régionaux autour de N'Djamena pour les faire devenir les points de convergence d'investissements urbains majeurs adaptés aux potentialités économiques stratégiques.
- **Maroc.** Étendre la prospérité et accroître la demande intérieure en connectant une plus grande part de la population aux possibilités économiques par le biais de liens physiques et de relations au sein des chaînes de valeur.
- **Ouganda.** Mettre davantage l'accent sur le développement d'activités à valeur ajoutée liées aux produits agricoles et leurs implications spatiales urbaines, en tant que voie économique pour transformer certaines des villes régionales et stratégiques identifiées dans la politique urbaine nationale du pays.
- **Zambie.** Faire de Lusaka une ville de classe mondiale qui lui permettra de propulser la croissance économique nationale et, en s'appuyant sur l'approche intégrée introduite par le septième PND, faire progresser l'intégration urbaine en tant que composante multisectorielle du développement national.

changement structurel et le développement. Cela peut se faire par le biais du diagnostic du Plan national d'urbanisme (comme dans le cas de la Zambie, qui est en train d'élaborer une politique urbaine nationale) ou de documents d'orientation à la mesure de l'objectif. Les décideurs peuvent également initier une étude sur le système de l'économie spatiale urbaine pour éclairer la planification économique et spatiale. L'objectif est de parvenir à une intégration complète des questions urbaines dans le cadre économique du PND au lieu de les laisser en silos. Le schéma ci-dessous

(figure IV) illustre ce point de manière simplifiée, passant du type de plan élaboré à travers une culture institutionnelle rigide et formatée, par opposition à un plan qui capture les nuances et les interrelations d'un modèle intégré.

Le plan national de développement peut également bénéficier d'une meilleure combinaison d'intervenants engagés dans le processus, qui comprend le diagnostic, la rédaction de politiques et un examen et une évaluation à mi-parcours, qui servent tous de base à la formulation

Figure IV: Intégrer les questions urbaines dans la planification économique et le plan national de développement



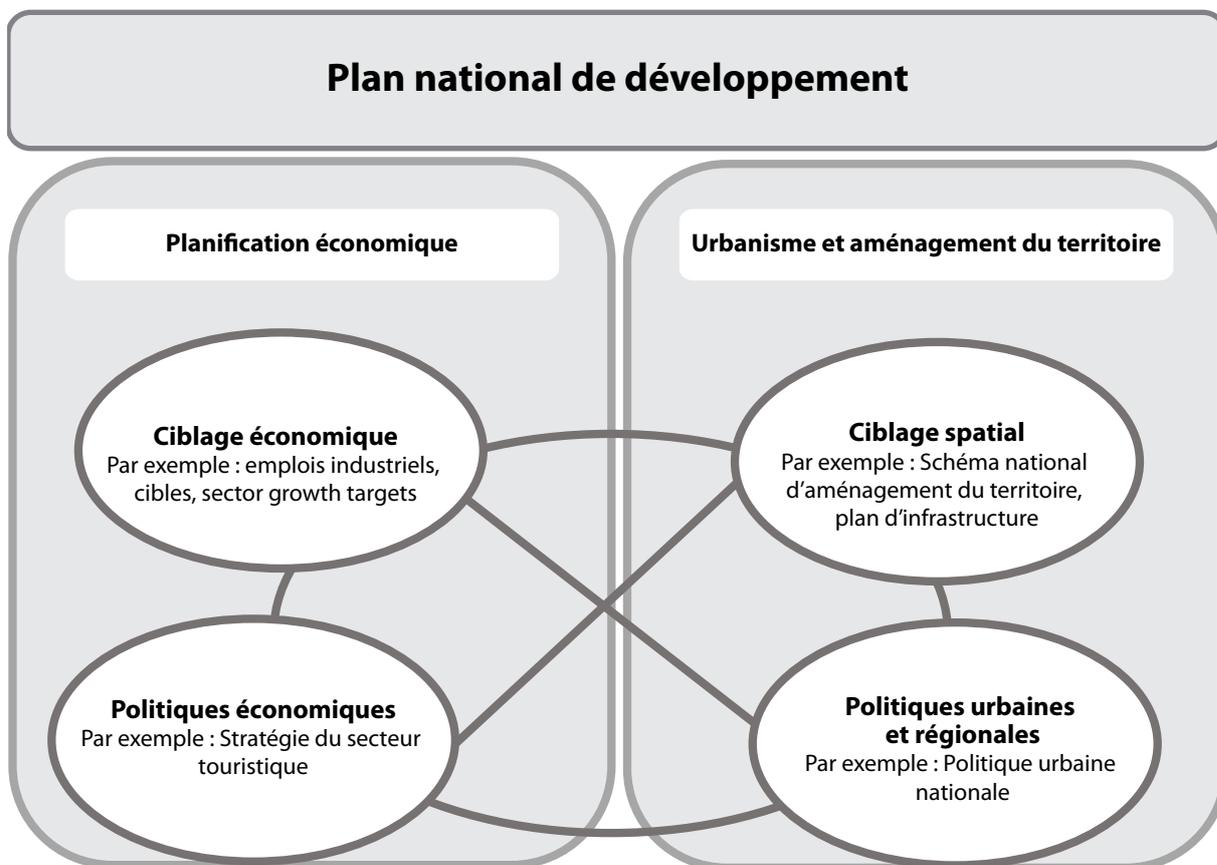
de politiques. Il faudrait compter, parmi les parties prenantes, des représentants de segments clés du secteur privé urbain (tels que l'industrie, les services marchands, les petites et moyennes entreprises) et du secteur informel. Les parties prenantes devraient aussi inclure des experts en géographie économique, en développement économique urbain, en productivité urbaine et dans des domaines similaires. En outre, les politiques d'industrialisation devraient être à la base du processus de planification du développement, en particulier si le rôle des villes est explicite dans de telles politiques (comme c'est le cas au Cameroun).

La figure V illustre les liens nécessaires entre les politiques économiques et spatiales ou les politiques urbaines, soulignant l'importance de la planification du développement national, qui constitue le cadre global et la vision d'une action coordonnée.

Certaines politiques ne correspondent pas parfaitement à la dichotomie « politique économique versus politique urbaine » en raison de leur importance dans les deux domaines. Les plans de développement infranationaux, les stratégies d'emploi pour les jeunes, ou les plans d'infrastructure en sont des exemples. Les liens entre ces domaines illustrent la nécessité de coordonner les politiques nationales.

Le manque de données économiques désagrégées au niveau infranational, en particulier celles relatives aux performances des villes et des zones métropolitaines, entrave le diagnostic du rôle des villes dans la transformation structurelle. Les pays devraient identifier les principaux indicateurs économiques urbains pertinents pour la planification économique et l'intégration urbaine. Les données économiques spatiales sur la production économique au niveau des villes et des métropoles, les

Figure V: Le Plan national de développement en tant que cadre de coordination de la politique économique et urbaine



Source : Rapport économique sur l'Afrique (Commission économique pour l'Afrique, 2017).

secteurs et les entreprises (formels et informels), la formation de grappes et l'accès aux terres et aux infrastructures sont des éléments importants à prendre en compte. Les pays peuvent prendre des mesures pour améliorer la collecte et l'analyse des données urbaines, en commençant par les indicateurs qui sont les plus pertinents pour la planification économique, l'aménagement du territoire et le suivi à l'échelle nationale.

Les données économiques spatialement désagrégées qui ont déjà été recueillies par les offices nationaux de statistique peuvent être communiquées, en particulier si elles sont demandées par des organismes du secteur urbain qui, la plupart du temps, ne recherchent que des données sociales et démographiques. De même, les organismes et entreprises urbains de prestation de services disposent de données sur leur niveau de service qui pourraient être utilisées par les pays pour identifier le rôle des villes dans le développement. La compilation et le rapport de données actuelles pourraient avoir un impact rapide dans de nombreux pays.

Les documents d'orientation, les contributions des parties prenantes et les diagnostics fondés sur les données peuvent contribuer à un nouveau récit de l'urbanisme dans le cadre de la vision de développement centrée sur les opportunités et avantages urbains et sur le rôle économique des villes plutôt que sur leurs besoins sociaux et leurs lacunes en matière de prestation de services. Les décideurs devraient tenir compte des avantages et des implications financières des différentes stratégies d'urbanisation, y compris celles de « l'urbanisation rurale » (entraînée par la croissance des petites villes et des centres ruraux et qui pourrait se révéler pertinente quant aux politiques tchadiennes et ougandaises) et du développement entraîné principalement par les villes. Les pays devraient aligner leurs objectifs urbains avec leurs priorités d'investissement afin d'atteindre les objectifs économiques en plus d'avoir un impact social. Cette démarche requiert une analyse politique factuelle et des modèles simples, mais puissants qui aideraient à estimer les avantages de l'urbanisation en termes d'emplois, de croissance et de productivité, ou à

établir les bénéfices perdus à cause du manque ou de l'insuffisance des investissements dans le développement urbain.

L'influence exercée par les enjeux économiques et sociaux, les fonds disponibles et les besoins d'un pays devraient l'aider à établir les priorités de ses investissements, de ses villes et de ses questions urbaines. Ces outils analytiques aident aussi à estimer le coût de l'urbanisation et à conceptualiser un avenir urbain qui corresponde le mieux à la vision et aux aspirations de développement du pays sur un plan à long terme. Il est donc important d'engager des experts et des institutions de recherche pertinents durant les étapes de diagnostic, d'examen à mi-parcours et d'évaluation.

Mise en œuvre coordonnée

Lors de la mise en œuvre d'une politique, le caractère multisectoriel des questions urbaines exige une attention accrue pour parvenir à une action coordonnée et efficace. Des mécanismes de coordination horizontaux établis à cet effet sont nécessaires. Certains des pays étudiés dans ce rapport tentent de nouvelles approches pour parvenir à une coordination sur les questions urbaines. Celles-ci incluent le Groupe de travail sur le secteur urbain, qui est à l'étude en Ouganda ; un Groupe consultatif sectoriel urbain en Zambie, au titre du nouveau cadre de planification et de mise en œuvre par groupement ; et au Maroc, la responsabilisation des gouvernements régionaux ou la création d'un comité interministériel de coordination de l'aménagement du territoire chargé de coordonner le développement économique.

L'alignement des politiques et du budget devrait suivre les implications urbaines de la planification économique nationale. À l'heure actuelle, les liens entre le ciblage des secteurs économiques, les objectifs de création d'emplois urbains et les programmes d'infrastructure ne sont pas toujours clairs. Les pays devraient évaluer et hiérarchiser les mégaprojets en tenant compte de leur impact concerté sur les secteurs cibles pour la création d'emplois et la productivité urbaine. Les plans d'infrastructure nationaux, les cadres de dépenses à moyen terme et les budgets d'investissement annuels sont des mécanismes clés capables

d'exercer une influence politique coordonnée sur ces secteurs, en particulier pour les villes dans lesquelles interviennent des acteurs et des interventions multisectorielles.

Les pays devraient aligner la planification économique et physique infranationale avec les priorités nationales. Souvent, la productivité urbaine et le paysage unique du développement économique local sont mieux adaptés aux politiques et à la mise en œuvre au niveau infranational. La coordination verticale dans de nombreux pays doit commencer par des efforts visant à renforcer la capacité infranationale à planifier et à financer un développement urbain durable. Il n'est généralement pas facile de démêler la part urbaine des budgets d'infrastructure ou de déterminer la part locale des dépenses publiques en capital, et donc de préciser l'importance des villes dans la planification économique et le rôle des administrations infranationales dans l'exécution des grands projets urbains nationaux budgétisés. Les données ventilées sur les infrastructures urbaines, les budgets des administrations locales et les tendances en matière de décentralisation fiscale devraient figurer parmi les indicateurs nécessaires au suivi de l'alignement vertical des priorités nationales et locales. Les expériences acquises autant à l'extérieur qu'à l'intérieur de l'Afrique dans divers contextes, comme celles des pays à structure fédérale (Éthiopie, Nigéria), des pays disposant d'outils financiers pour inciter les performances locales (par exemple, les subventions conditionnelles de l'Ouganda) ou de ceux encourageant la planification du développement intégré (Afrique du Sud) devraient être systématiquement étudiées et synthétisées pour tirer des enseignements et acquérir des connaissances. Trois aspects sont importants : la part et l'évolution du budget alloué aux infrastructures urbaines ; la part locale du montant total des dépenses publiques ; et la part des budgets sectoriels mis en œuvre par les autorités infranationales.

Les capacités de gestion du gouvernement local définiront en partie l'effet de l'urbanisation. Certaines bonnes pratiques sont apparentes dans ce domaine, par exemple le Programme national de développement participatif au Cameroun, qui a formé des dirigeants locaux à la gestion publique

et à la mobilisation des recettes dans 360 municipalités. Au Maroc, l'investissement dans les universités et les programmes de formation en matière de gestion et l'adaptation des approches du secteur privé à l'exécution des projets urbains ont eu une incidence positive notable sur la capacité infranationale de gestion urbaine.

Compte tenu de l'analyse exposée ci-dessus, l'encadré 7 énumère certaines recommandations quant aux processus de formulation et de mise en œuvre des politiques, que les pays devraient adapter en fonction de leur niveau de développement et d'urbanisation, de leur structure économique, et de leur taille.

B. Contenu du plan national de développement

Le ciblage des secteurs économiques

Les secteurs prioritaires ont des implications directes et indirectes notables sur la croissance et la transformation urbaines, et inversement. Les pays devraient examiner attentivement le potentiel de création d'emplois et la productivité des secteurs cibles dans le contexte des avantages comparatifs nationaux. Les possibilités et les limites d'une transformation structurelle qui ne bénéficie ni d'une croissance robuste du secteur manufacturier ni de la viabilité des secteurs de services (tels que le tourisme) pour combler le fossé, constituent un enjeu politique majeur que les pays africains devraient aborder dans leur planification du développement. Le secteur manufacturier a indéniablement l'avantage de créer des emplois à grande échelle et de combler l'écart de productivité avec les économies développées, mais le secteur reste largement stagnant dans de nombreux pays africains, y compris dans la plupart des pays étudiés. Il y a cependant un point positif. Le changement structurel inverse observé dans les années 90, comme en Zambie, où les travailleurs urbains sont retournés vers les zones rurales et les exploitations agricoles, ne s'opère plus. Depuis le début du XXI^e siècle, les changements structurels commencent à représenter une part importante des gains de productivité.⁴⁷

⁴⁷ Dani Rodrik, Margaret McMillan et Iñigo Verduzco-Gallo, "Globalization, structural change, and productivity growth, with and update on

Encadré 7: Processus politique – recommandations générales

Formulation :

- Élaborer des directives d'intégration urbaine pour le processus de formulation du PND ;
- Rédiger des documents d'orientation sur le rôle des villes et de l'urbanisation dans la transformation structurelle ;
- Initier une étude sur le système et les potentialités spatio-économiques ;
- Impliquer un plus grand nombre d'intervenants urbains du secteur privé et d'experts en économie urbaine et en géographie économique ;
- Recueillir des informations sur le rôle économique des villes vis-à-vis des politiques industrielles et de leurs organismes d'exécution ;
- Identifier les données économiques au niveau des villes et des métropoles les plus importantes pour la planification et le suivi économiques, établir des normes et commencer la collecte ;
- Élaborer des outils et des modèles analytiques pour évaluer les coûts et les avantages des différentes stratégies d'urbanisation ;
- Rédiger un nouveau récit sur le rôle des villes dans la réalisation de cette vision économique ; introduire la perspective urbaine dans la planification économique et la perspective économique dans le développement urbain et l'aménagement du territoire.

Mise en œuvre coordonnée :

- Mettre en place un mécanisme intersectoriel de coordination horizontale sur les questions urbaines (par exemple, un groupe consultatif sur les grappes urbaines) ;
- Aligner les investissements dans l'infrastructure, la budgétisation et la programmation sectorielle avec les implications urbaines de la planification économique ;
- Aider les gouvernements infranationaux à aligner la planification spatiale et économique sur la vision économique nationale ;
- Renforcer les capacités infranationales en matière de gestion urbaine et de production de revenus.

Contextualisation de ces recommandations :

- Les États fédéraux ont besoin de mécanismes de coordination plus solides au niveau infranational, tandis que les États unitaires requièrent des mécanismes de coordination plus solides au niveau national et un soutien vertical à la mise en œuvre ;
- Les pays qui disposent d'une politique urbaine nationale peuvent tirer parti des connaissances et de l'expertise générées par les processus de formulation et de mise en œuvre des politiques lors des efforts déployés pour conceptualiser le rôle des villes et de l'urbanisation dans le développement économique ;
- Les pays affichant des niveaux de développement plus élevés et un niveau d'éducation élevé, même dans les villes plus petites, seront mieux à même de décentraliser la planification urbaine et la mise en œuvre.

Sélection de bonnes pratiques identifiées dans les cinq pays étudiés :

- Les chercheurs universitaires du **Cameroun** ont un rôle particulier à jouer dans la phase de diagnostic et d'analyse de la planification ;
- Le **Maroc** a réalisé l'alignement spatial des infrastructures, de l'éducation et des services afin de servir les objectifs des stratégies du secteur économique dans le contexte du développement urbain ;
- La **Zambie** regroupe les activités des ministères, des départements et des organismes en fonction des résultats escomptés et les coordonne par l'intermédiaire d'un secrétaire permanent. La budgétisation axée sur les résultats se déroule en plusieurs phases, de sorte que chaque ministère, département et organisme peut livrer ses composantes en phase avec les autres.

Pourtant, huit sur dix travailleurs agricoles africains qui se sont tournés vers les économies urbaines ont été absorbés non pas dans la fabrication, mais dans le secteur des services.⁴⁸ En conséquence,

Africa, World Development, vol. 63 (2014), pp. 11-32.

⁴⁸ The Economist, "Why Africa's development model puzzles economists", 17 août 2017. Disponible à l'adresse <https://www.economist.com/news/finance-and-economics/21726697-structural-transformation-its-economies-not-following-precedents-why>.

dans de nombreux pays africains, le secteur des services, par sa contribution au PIB, est devenu le secteur le plus important, y compris dans les pays examinés dans ce rapport. Selon la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le dévelop-

[com/news/finance-and-economics/21726697-structural-transformation-its-economies-not-following-precedents-why](https://www.unctad.org/news/finance-and-economics/21726697-structural-transformation-its-economies-not-following-precedents-why).

pement, le secteur des services en Afrique a connu une croissance deux fois supérieure au taux mondial, et entre 2009 et 2012, le secteur était le principal moteur de croissance dans 30 des 54 pays africains. Il s'agit-là de bonnes nouvelles, et les pays africains devraient en prendre bonne note, mais le secteur des services couvre toute une gamme de catégories qui, dans le cas de l'Afrique, sont dominées par l'économie informelle et les services non échangeables, incitant certains à associer la croissance du secteur au phénomène des « villes de consommation ».⁴⁹ La baisse de la productivité urbaine observée dans certains pays, notamment au Cameroun, pourrait également refléter cette situation. Il sera nécessaire de décortiquer et de comprendre la vaste catégorie du secteur des services afin de s'attacher exclusivement à accroître l'emploi dans les composantes commercialisables et à forte productivité du secteur, stimuler la productivité des petites entreprises informelles et améliorer les perspectives de production. Comme certains le suggèrent, il se peut également que les pays doivent adopter une vision plus large de l'industrie pour inclure les industries « sans fumée », mais qui ont un potentiel de création d'emplois et un effet multiplicateur élevé.⁵⁰

Les pays privilégiant l'agriculture devraient associer les visions du développement agricole et rural au récit de l'urbanisation, qui met l'accent sur la chaîne de valeur dans son intégralité, en y incluant les emplois cumulés dans les transports, la logistique et le commerce, outre la transformation et la fabrication, et le rôle critique que joue la qualité de la production agricole elle-même.

La construction de logements et d'infrastructures urbaines peut devenir un important créateur d'emplois et de croissance dans les villes en croissance. Il s'agit de secteurs qui nécessitent d'énormes investissements et des efforts graduels coordonnés, cohérents et de longue durée, et qui font du cadre et du processus du plan de dévelop-

pement national les instruments idéaux. En outre, l'économie informelle urbaine, qui fait aussi partie intégrante des économies urbaines et représente une source de subsistance pour une grande partie de la main-d'œuvre urbaine, devrait être ciblée par les pays dans le cadre de leurs plans de transformation et d'amélioration de la productivité.

Productivité urbaine

Durant le processus de développement, le mode de fonctionnement des villes peut soit affaiblir, soit soutenir la productivité et la compétitivité économiques nationales en tant que moteurs clés de la transformation structurelle. En conséquence, les pays devraient s'attaquer de manière concertée aux contraintes qui pèsent sur la productivité urbaine en vue d'atteindre des objectifs de développement économique explicites. Le Maroc est un bon exemple sur ce front, ayant réalisé des investissements majeurs dans les villes depuis quelques décennies pour les amener à un niveau compétitif, suivis d'importants investissements physiques et financiers dans l'éducation et la formation technique. Le Maroc dispose aussi d'un plus grand nombre d'indicateurs économiques au niveau infranational, qui représente un domaine critique à améliorer si un pays entend répertorier les obstacles urbains à la productivité pour ensuite les surmonter.

Les principaux obstacles à la productivité urbaine comprennent généralement les marchés fonciers, la mobilité et les transports, la capacité des entreprises à accéder aux services de base tels que l'électricité et l'eau, la structure urbaine (compacte ou étendue) et la nature et le développement informel. Les entreprises informelles bénéficient directement des villes fonctionnelles, car le coût de la vie et les coûts de transaction y sont moins élevés.

Les pays assimilent souvent les défis urbains aux bidonvilles dans leurs politiques. Les agglomérations sauvages constituent certes un défi social, mais ils peuvent ou non constituer des obstacles majeurs à la productivité, en fonction de leur forme spatiale et de leur gestion. Dans le pire des cas, les bidonvilles sont chaotiques et sont confrontés à des problèmes complexes, fonciers et juridiques. Leurs options de mise à

⁴⁹ Douglas Gollin, Remi Jedwab and Dietrich Vollarath, "Urbanization with and without industrialization", *Journal of Economic Growth*, vol. 21, N° 1 (mars 2016), paragr. 35-70.

⁵⁰ The Economist, "Why Africa's development model puzzles economists", 17 août 2017. Disponible à l'adresse <https://www.economist.com/news/finance-and-economics/21726697-structural-transformation-its-economies-not-following-precedents-why>.

niveau urbaine ou de mobilité sont très limitées et les pays les relèguent donc à la périphérie, ce qui fait que la main-d'œuvre urbaine se retrouve coupée de la base productive d'emplois urbains et d'opportunités économiques. Dans un meilleur scénario, les agglomérations sauvages (bien qu'inévitables à un stade de développement donné) sont mieux planifiées et tracées, et plus faciles à mettre à niveau et à intégrer dans un tissu urbain connecté et efficace, même si elles n'ont pas encore un accès suffisant aux services urbains de base ou à de meilleures conditions de logement. La capacité des gouvernements locaux urbains à gérer les établissements informels, avec l'appui des gouvernements nationaux, peut donc déterminer de manière significative s'ils doivent limiter ou pas la croissance économique nationale et la prospérité générale à long terme.

Les investissements majeurs dans les villes (comme cela s'est fait au Maroc) nécessitent des ressources financières adéquates et un établissement des priorités pour leur utilisation. En mettant en exergue le développement économique dans le contexte de l'urbanisme, un pays devrait privilégier l'investissement dans les villes et le système urbain afin de cibler les obstacles urbains majeurs à surmonter pour libérer la croissance et créer des emplois. Dans une telle perspective, il conviendra de fournir des preuves démontrant le retour sur investissement en termes d'emplois, de productivité et de coût de la vie urbaine. Bien que le coût requis pour l'investissement urbain soit élevé, le fait de négliger les villes a un coût économique qui se précise aujourd'hui, et qui permet de prendre des décisions rationnelles. Cependant, les ressources disponibles étant limitées, l'affectation d'un financement suffisant pour l'investissement dans les villes reste un défi énorme. Heureusement, les villes elles-mêmes peuvent constituer des sources importantes de recettes publiques au titre du cadre politique et réglementaire approprié. La valorisation foncière représente un moyen économiquement efficace de générer des revenus dans les villes en croissance.

Les pays devraient privilégier et introduire progressivement la longue liste de projets d'infrastructure urbaine nécessaires pour produire le

plus grand impact économique. En outre, le fait d'investir dans une bonne gestion du processus de développement physique urbain peut garantir que les villes se développent de manière à éviter les dépendances coûteuses et à laisser une marge de manœuvre pour des mises à niveau ultérieures des infrastructures, dans les limites du financement. Enfin, en privilégiant l'investissement urbain, les pays devraient éviter la tentation de se concentrer sur un trop grand nombre de villes à court terme, car ils risqueraient d'éparpiller leurs ressources et de ne pas pouvoir rendre une ville donnée concurrentielle et attractive.

Le système urbain national

La planification du développement national devrait évaluer les implications urbaines des politiques macroéconomiques et des secteurs prioritaires dans le cadre du processus de planification économique. Cette analyse est le point de départ pour aligner l'aménagement du territoire sur la planification économique et les investissements en infrastructures. Certains pays africains ont des plans d'infrastructure à long terme, qui constituent un instrument pour planifier une trajectoire urbaine qui corresponde aux implications de la politique économique. Les pays devraient concilier leurs ambitions économiques et spatiales en termes d'urbanisation avec les moteurs de croissance urbaine. Ils pourraient mieux y parvenir en élaborant des plans à long terme ou en commençant par le processus de visualisation.

Les pays doivent renforcer leur analyse de la dimension urbaine des corridors de transport, des zones industrielles et des installations. Si la plupart des pays ont des zones industrielles et économiques, certaines d'entre elles ne sont peut-être pas bien connectées aux villes ou ne sont pas situées dans leurs alentours. Les zones industrielles doivent être connectées au système urbain pour tirer parti des potentialités des villes, notamment les bassins de main-d'œuvre, les liaisons en amont et en aval et les marchés urbains et régionaux. Le Maroc, par exemple, a créé des zones industrielles qui sont bien connectées aux avantages urbains, notamment la proximité aux infrastructures de transport urbain et aux établissements d'enseignement. Les zones industrielles

au Cameroun, en Ouganda et en Zambie bénéficieraient de liens urbains similaires. Dans le même temps, les efforts d'intégration au niveau sous-régional et régional pourraient aussi mieux exploiter le pouvoir des villes s'ils ont cet objectif à l'esprit.

Les pôles de croissance ruraux sont un élément important du système spatial national, en particulier dans les pays où l'agriculture est un secteur prioritaire. La référence faite aux villes régionales dans le PND ougandais, ou aux « villes de catégorie secondaire » dans le Document de stratégie de réduction de la pauvreté du Cameroun souligne les politiques élaborées par leurs gouvernements en vue de tirer parti du système urbain pour favoriser les liens entre zones rurales et urbaines, et d'étendre le développement sur de plus vastes régions et zones rurales. Un nouvel élan à l'action concertée nécessite toutefois de faire le lien spatial entre les priorités sectorielles, les infrastructures et le développement urbain et rural. Un pays devrait stratégiquement relier ses villes secondaires ou petites reconnues comme des pôles de croissance aux services et marchés offerts par les grandes villes.

La politique du Tchad, par exemple, est axée sur les pôles de croissance régionaux et est accompagnée de stratégies visant à favoriser la connectivité interne et régionale. Il s'agit d'une stratégie clé qui a été mise en œuvre par le Maroc qui, au cours des dernières décennies, a réalisé un investissement majeur dans la connectivité interurbaine et a connecté des petites villes à des marchés nationaux et régionaux plus vastes. Le Maroc poursuit également une stratégie de développement rural, qui offre l'opportunité d'améliorer davantage l'intégration spatiale et l'équité. L'Ouganda a la possibilité de développer sa connectivité urbaine-rurale en exploitant, d'une part, le potentiel de consommation urbaine pour sa production agricole et ses industries agroalimentaires en croissance, et d'autre part, la demande croissante des ménages ruraux pour les produits non agricoles découlant de la croissance attendue des revenus et de la richesse.

L'établissement de liens entre la production agricole, les emplois urbains et la consommation urbaine est bénéfique tant pour les zones urbaines

que rurales. Dans un contexte de croissance économique centrée sur l'agriculture, comme en Ouganda par exemple, certaines villes rurales et petites villes marchandes d'aujourd'hui pourraient évoluer, dans les conditions de politique et d'investissement appropriées, vers les centres urbains en plein essor de demain. Les pays à économie agraire et à urbanisation rapide, tels que l'Ouganda et le Tchad, illustrent l'importance stratégique du développement rural et de la transformation agricole. L'expérience de ces pays souligne l'importance que revêtent les liens entre villes et milieu rural, et le fait que les pays pourraient être amenés à explorer les avantages des concepts et des stratégies tels que ceux liés au développement de pôles de croissance et de villes secondaires.

De nombreux pays africains sont confrontés à des niveaux élevés de primauté urbaine et gagneraient à investir dans des villes secondaires pour décaisser les bénéfices et les coûts de la croissance. L'Ouganda, par exemple, suit une phase d'investissement dans l'urbanisation de villes secondaires, ce qui pourrait ouvrir la voie à un développement plus équilibré. Cela nécessiterait l'élaboration d'une stratégie spatiale nationale et un plan d'investissement pour la mettre en œuvre. Les pays devraient intégrer une telle stratégie dans leurs planifications de corridor économiques et de parcs industriels. Le Tchad poursuit déjà une vision de pôles de croissance régionaux qui capitalise sur les potentialités agricoles. Le pays doit à présent relever le défi consistant à investir pour concrétiser cette vision sans trop épuiser ses ressources et en évitant de disperser l'effet entre un trop grand nombre de villes.

L'établissement de liens entre les visions économiques et spatiales peut, dans certains cas, signifier l'adoption d'une approche plus favorable de l'urbanisation. Le Cameroun jouit des avantages d'un système bipolaire et du développement du port de Kribi afin de réduire la primauté. La politique du pays consiste à contrôler l'urbanisation plutôt que de privilégier une croissance urbaine durable. Cette orientation politique pourrait avoir des effets imprévus sur les secteurs économiques urbains en particulier, tels que l'industrie manufacturière et les villes en croissance rapide comme

Kribi. En Zambie, les secteurs économiques urbains et la main-d'œuvre urbaine semblent être en croissance, mais le pays se doit de les intégrer suffisamment dans sa planification économique pour éviter de laisser échapper des opportunités. La productivité agricole est restée très faible depuis des décennies, tandis que la productivité urbaine est en hausse. Un mouvement plus rapide des travailleurs vers les villes ayant bénéficié d'investissements urbains pourrait réduire les taux de pauvreté qui sont extrêmement élevés en milieu rural et permettre à une plus grande partie de la population d'avoir accès aux opportunités de la croissance économique.

Les efforts déployés pour encourager la croissance des villes secondaires et des pôles de croissance ruraux ne devraient pas se poursuivre aux dépens de la ville principale, ce qui entraînerait ou limiterait la croissance économique nationale pour les décennies à venir. L'Ouganda, par exemple, a déjà planifié et réalisé d'importants investissements à Kampala, en partie à travers son Cadre de développement de la région métropolitaine du Grand Kampala à l'horizon 2040, mais il s'agit souvent de programmes individuels qui reflètent les priorités des donateurs plutôt que la coordination et l'intégration dans le plan national de développement et un cadre national de développement spatial.

En Zambie, le gouvernement a discuté de l'idée de déplacer la capitale hors de Lusaka en réponse à ses défis urbains. Lusaka, cependant, est encore petite et devrait faire l'objet de mises à niveau majeures pour aider l'économie zambienne à passer à la prochaine étape de développement axé sur des activités à plus haut niveau de compétences, de productivité et de technologie, qui sont liées à la diversification de l'économie dans son ensemble. De même, le Tchad a principalement mis l'accent sur les pôles de croissance régionaux, N'Djamena jouant un rôle central et fondamental dans l'économie nationale.

Compte tenu de l'analyse qui précède sur les politiques macroéconomiques et les secteurs prioritaires des cinq pays, l'encadré 8 énumère les recommandations générales qui concernent le contenu de la planification du développement national, en tenant compte du ciblage des secteurs économiques, de la productivité urbaine et du système urbain national. Les pays devraient adapter ces recommandations en fonction de leur niveau de développement et d'urbanisation, de leur structure économique, de la taille de leurs populations, de leur géographie et d'autres facteurs qui jouent un rôle décisif dans la manière d'utiliser les villes et l'urbanisation comme levier de développement.

Encadré 8: Contenu de la planification du développement national – recommandations générales

Ciblage des secteurs économiques :

- Prendre en considération la productivité urbaine et le potentiel de création d'emplois des secteurs économiques prioritaires et leurs cibles ;
- Lier les objectifs agricoles aux politiques pour soutenir l'ensemble de la chaîne de valeur, y compris les activités rurales, périurbaines et urbaines ;
- Examiner le logement urbain et le secteur informel urbain en tant que principaux secteurs créateurs d'emplois ; accorder la priorité aux politiques pour tirer parti de ces secteurs en améliorant la productivité des entreprises informelles et des petites et moyennes entreprises.

Productivité urbaine :

- Investir dans les villes dans le cadre d'une stratégie économique coordonnée ;
- Améliorer le suivi des indicateurs de productivité urbaine et des obstacles à la productivité urbaine. Mettre au point des outils analytiques fondés sur des données factuelles pour examiner les retombées économiques telles que l'augmentation de la productivité et des emplois urbains et la réduction du coût de la vie, ainsi que le classement des investissements par ordre de priorité ;

- S'attaquer aux principaux obstacles, notamment au niveau des marchés fonciers, de la mobilité et des transports, de la capacité des entreprises à accéder aux services de base, de l'aménagement urbain et du développement informel ;
- Gérer les zones urbaines informelles pour pouvoir les raccorder au tissu urbain et les rendre évolutives ;
- Prioriser et financer les investissements urbains, à la fois dans les infrastructures matérielles et immatérielles ;
- S'abstenir de mettre trop de pression sur l'investissement urbain en investissant dans trop de villes sur le court terme.

Systeme urbain national :

- Évaluer les implications spatiales des politiques économiques et aligner le ciblage sectoriel et la planification des infrastructures en conséquence. Prendre en considération le coût de l'urbanisation dans la planification du développement à long terme ;
- Relier les corridors de transport régionaux et nationaux et les zones industrielles au système urbain dans son ensemble afin de créer des liens avec les villes et les agglomérations actuelles ;
- Connecter les pôles de croissance ruraux aux marchés urbains en exploitant les liens en amont et en aval ;
- Associer l'investissement dans les villes secondaires à leur potentiel économique ;
- Donner la priorité aux investissements urbains en fonction de leurs effets sur la croissance économique et la création d'emplois ;
- Investir dans la ville principale et lui donner priorité en tant que pôle de croissance majeur.

Contextualisation de ces recommandations :

- Les pays ayant des niveaux d'urbanisation et de revenu très bas devraient cibler la productivité rurale et les chaînes de valeur rurales ;
- Les pays à faible revenu dont l'urbanisation progresse rapidement ou dont les villes sont en croissance rapide devraient cibler les industries à haute intensité de main-d'œuvre telles que l'industrie légère et la construction. Par ailleurs, les liens entre les chaînes de valeur urbaines et rurales peuvent stimuler la productivité rurale et créer simultanément des emplois urbains.
- Les pays à économie agraire qui connaissent une urbanisation rapide devraient associer les stratégies de développement rural aux stratégies de développement urbain pour former un système spatial national cohérent ;
- À mesure que les pays progressent vers la catégorie des pays à revenu intermédiaire supérieur, ils pourraient vouloir évoluer vers l'industrie lourde et les produits intermédiaires ;
- Les pays à revenu moyen supérieur devraient développer des services marchands à forte productivité et des industries manufacturières de haute technologie employant une main-d'œuvre hautement qualifiée, tout en renforçant les sous-secteurs qui créeront suffisamment d'emplois urbains décents pour les populations urbaines ;
- Les très petits pays et les États insulaires pourraient créer un nombre suffisant d'emplois urbains dans les secteurs des services marchands (hors industrie) ;
- Les pays ciblant les industries manufacturières légères et les biens intermédiaires peuvent cibler des villes plus petites ou secondaires en y effectuant une mise à niveau des infrastructures de transport et d'énergie pour desservir ces secteurs économiques ;
- Les pays ciblant les services marchands devraient privilégier la productivité urbaine des plus grandes villes par le biais de réformes du marché foncier, de l'éducation urbaine et de projets de mobilité durable ;
- Les pays dotés de ressources devraient investir dans l'éducation et les services publics urbains en vue d'améliorer le secteur des services dans les plus grandes villes ;
- Les liens interurbains supranationaux devraient être développés sur la base des avantages géographiques comparatifs, qui peuvent différer selon les régions. Par exemple, le grand nombre de petits et moyens pays d'Afrique de l'Ouest dont la dotation en ressources naturelles varie (y compris les produits agricoles), renforce le rôle des corridors régionaux à travers lesquels des produits de base et des aliments transformés sont échangés ;

- Les pays ayant une population plus nombreuse et ceux ayant des budgets plus importants peuvent privilégier un plus grand nombre de villes secondaires pour le ciblage spatial des investissements, tandis que les plus petits pays et ceux qui manquent de ressources pourraient privilégier moins de villes.

Sélection de bonnes pratiques identifiées dans les cinq pays :

- Le **Cameroun** envisage de créer des zones industrielles dans les régions agricoles pour renforcer la valeur ajoutée agricole ;
- Le **Cameroun** investit dans des corridors de transport régionaux pour tirer parti des avantages géographiques ;
- Le **Tchad** associe le ciblage régional à des sous-secteurs visés dans des zones à potentiel ;
- Le **Tchad** applique une politique de promotion des infrastructures de mobilité durable dans sa plus grande ville ;
- Le **Maroc** a connu deux décennies de mise à niveau urbaine qui ont accru la productivité, la compétitivité et l'attractivité de ses villes.
- Dans son PND, l'**Ouganda** met l'accent sur le caractère essentiel de la planification et la conception urbaines pour créer des villes fonctionnelles ;
- L'**Ouganda** a mis en place un modèle de gouvernement métropolitain qui devrait l'aider à gérer sa plus grande zone métropolitaine et à surmonter les problèmes de coordination interjuridictionnelle qui affectent souvent ces zones ;
- L'**Ouganda** a identifié un petit ensemble de villes secondaires régionales et stratégiques ;
- La **Zambie** a planifié et desservi des zones économiques multiservices reliées à ses plus grandes villes.

Cette section a énuméré certains facteurs qui influencent le processus et le contenu des politiques, la conclusion tirée étant qu'il est réellement possible de mieux intégrer l'urbanisation et les questions urbaines dans la planification du développement national. Bien que les cinq pays examinés dans le présent rapport abordent des

thèmes communs et partagent les enseignements qu'ils ont tirés, chacun d'entre eux se doit d'adapter ces recommandations à son propre contexte. S'ils y parviennent avec succès, il en résultera des villes économiquement dynamiques et un développement économique inclusif.