



## Conseil économique et social

Distr. générale  
4 septembre 2017

Français  
Original : anglais

---

Commission économique pour l'Afrique  
Comité du genre et du développement social  
Deuxième session  
Addis-Abeba, 11 et 12 octobre 2017

Point 5 de l'ordre du jour provisoire\*  
Séances parallèles : c) la planification du  
développement national dans l'optique urbaine

### Une optique urbaine de la planification du développement national

#### I. Introduction

1. Il y a un renouveau de la planification du développement national en Afrique, les gouvernements reconnaissant la nécessité de planifier de manière stratégique pour orienter les ressources et les efforts vers la réalisation de leurs objectifs de développement dans le cadre d'un programme de transformation structurelle. Les villes jouent un rôle central dans le développement économique inclusif et la transformation structurelle. Cependant, elles ne sont pas encore pleinement intégrées dans les plans de développement national et sont souvent perçues comme présentant un défi social ou démographique et non comme ouvrant de nouvelles perspectives économiques. Pourtant, les plans de développement sont particulièrement bien adaptés au rôle des villes et de l'urbanisation dans la croissance et la transformation de l'Afrique. Si toute une gamme de politiques sectorielles, de stratégies infranationales de développement et de politiques d'urbanisation permet de répondre aux questions urbaines, le plan national de développement est le seul cadre permettant d'aligner la planification économique et la planification spatiale dans une vision commune.

2. Le présent rapport traite du rôle des villes dans le développement, en établissant des points d'entrée de l'élaboration des politiques et des orientations concrètes pour placer les villages à chaque étape du processus de planification du développement national. Au lieu de concevoir l'urbanisation comme un « secteur », il est démontré ici que la croissance des villes est une voie nécessaire à la transformation structurelle inclusive et durable et au développement économique en Afrique et, c'est le plus important, par la création d'emplois urbains productifs. Les planificateurs du développement national doivent faire des choix difficiles pour accorder la priorité à des programmes et investissements spécifiques en présence de ressources limitées fondées sur ceux qui créeront le plus efficacement des emplois urbains productifs à court et à long terme. Il en résultera l'amélioration souhaitée en matière de développement humain, d'indicateurs sociaux et de bien-être.

---

\*E/ECA/CGSD/2/1

## II. La transition urbaine de l’Afrique<sup>1</sup>

3. Le monde est de plus en plus urbanisé et l’Afrique, comme certaines régions d’Asie, est au centre de l’urbanisation mondiale. La population urbaine africaine s’accroît depuis les années 50, représentant 40 % de la population totale du continent en 2014 et, selon les projections, devant en représenter 56 % en 2050<sup>2</sup>. L’urbanisation a été rapide pendant la période qui a suivi les indépendances, s’est ralentie dans les années 90 et s’est accélérée à nouveau dans les années 2000<sup>3</sup>. La population urbaine du continent devrait tripler d’ici à 2050, l’Afrique et l’Asie représentant plus de 90 % de la croissance démographique urbaine mondiale<sup>2</sup>. Le nombre de résidents urbains en Afrique a quasiment doublé entre 1995 et 2015 et, selon les projections, doublera pratiquement d’ici à 2035<sup>4</sup>.

4. Évidemment, les sous-régions et les pays s’urbanisent à des rythmes divers. L’Afrique de l’Est est la région la moins urbanisée mais celle dont l’urbanisation est la plus rapide, alors que l’Afrique australe est la plus urbanisée mais son urbanisation est plus lente. Cependant, selon les prévisions, les pays les moins urbanisés devraient voir leur taux d’urbanisation doubler d’ici 35 ans. À l’opposé, quelques pays connaissent une urbanisation lente et même négative, c’est notamment le cas de Maurice, du Swaziland et du Zimbabwe.

5. Le mode spatial de la croissance urbaine varie également selon les pays. La plupart d’entre eux enregistre une proportion plus importante de la population urbaine dans les plus grandes villes (« primauté urbaine ») que d’autres régions du monde et quelques pays ont une croissance plus rapide dans leurs plus grandes villes que dans leurs autres zones urbaines. De même que la plupart des villes du monde à la croissance la plus rapide sont des agglomérations moyennes dont la population est inférieure à 1 million d’habitants, certaines des petites et des moyennes villes africaines devraient enregistrer une croissance importante d’ici à 2030.

## III. Planification pour une croissance économique inclusive soucieuse des villes

6. L’urbanisation est associée à la croissance économique et à la productivité dans tous les pays, de tout temps. À mesure que les pays se développent, les secteurs de la manufacture, des services et du savoir deviennent les principaux pourvoyeurs d’emploi et attirent les investissements, et leurs résultats économiques dépendent dans une large mesure de la qualité des villes et du système spatial national. Les villes, grâce aux économies d’agglomération, offrent des économies d’échelle et la proximité entre les entreprises, les travailleurs et les fournisseurs, condition importante pour la prospérité des secteurs de la manufacture et des services. La densité permet aux villes de fournir des services publics rentables. La concentration de la population urbaine signifie aussi la création d’une réserve de main-d’œuvre et de consommateurs accessibles aux entreprises. Les villes sont donc le terrain de la transformation structurelle.

---

<sup>1</sup> Cette section est extraite du *Rapport économique sur l’Afrique 2017* de la Commission économique pour l’Afrique.

<sup>2</sup> Voir Département des affaires économiques et sociales, *World Urbanization Prospects : la révision de 2014* (New York, 2014).

<sup>3</sup> Programme des Nations Unies pour l’environnement, *Rapport sur l’état des villes en Afrique 2010 – gouvernance, inégalité et marchés fonciers* (ONU – Habitat, 2010).

<sup>4</sup> Voir Jeremy Barofsky *et al.*, “Can rapid urbanization in Africa reduce poverty? Causes, opportunities, and policy recommendations”, 7 septembre 2016. Brookings Institution.

7. L'urbanisation est une condition nécessaire, mais non suffisante, de la transformation structurelle. La qualité des villes peut faciliter la croissance des secteurs productifs, ou la freiner. En particulier, le degré de productivité et de compétitivité d'une ville est capital. Une ville productive en est une qui fonctionne bien, qui réduit les coûts que supportent les entreprises et qui stimule la production grâce aux économies d'agglomération. Une ville concurrentielle offre aux entreprises des avantages suffisants pour soutenir la concurrence sur les marchés nationaux, régionaux et mondiaux. Précisément, la qualité des villes dépend des institutions, des infrastructures et de l'aménagement de l'espace urbain (voir tableau 1). Les villes qui fonctionnent bien, dans ces trois domaines, stimulent la productivité des entreprises qui y sont installées.

Tableau 1

**Caractéristiques des villes « productives » et qui fonctionnent bien**

	<i>Les villes qui fonctionnent bien soutiennent la productivité</i>	<i>Les villes qui fonctionnent mal réduisent l'avantage productif urbain</i>
Institutions	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un marché immobilier qui fonctionne bien permet aux entreprises de trouver l'emplacement optimum où opérer.</li> <li>• Permis, taxes et règlements sont clairs, d'accès rapide et facile.</li> <li>• En général, les marchés fonctionnent bien, facilitant l'offre de terres, de logements, de biens et de services pour faire face à la demande.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il est difficile de trouver un terrain avec un titre valable.</li> <li>• Permis, taxes et règlements sont longs, coûteux et difficiles.</li> <li>• La convergence de nombreuses contraintes sur l'activité économique renchérit le coût des transactions et limite l'offre sur les marchés foncier, immobilier et de biens et services. D'où le niveau disproportionné du coût de la vie et de la main-d'œuvre, par rapport à d'autres villes à niveau de revenu comparable.</li> </ul>
Infrastructure	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les entreprises profitent d'un accès facile à l'électricité et à d'autres services.</li> <li>• Les navettes quotidiennes sont faciles grâce à un bon réseau routier et de transit et des modes de transport non motorisés.</li> <li>• Le transport de marchandises est rapide et efficace, grâce à un accès facile aux centres de transport et aux ports.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les coupures de courant et le faible accès aux services de base augmentent les coûts.</li> <li>• Les navettes quotidiennes sont longues et imprévisibles ou chères, ce qui accroît le coût du travail.</li> <li>• Le transport de marchandises est onéreux en raison des embouteillages et des difficultés à accéder aux centres de transport et aux ports.</li> </ul>
Aménagement spatial/urbain	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La densité et l'agglomération des entreprises amènent des retombées dans le domaine du savoir et des échanges fructueux entraînant des rythmes élevés d'innovation.</li> <li>• La densité d'occupation élargit la taille du marché des consommateurs et crée une réserve de main-d'œuvre permettant le partage du travail et l'adéquation des compétences.</li> <li>• La diversité des utilisations crée des accès aisés, abaisse le coût du transport et élargit l'offre des entreprises et le choix des consommateurs.</li> <li>• La mixité sociale favorise la mobilité du travail et la mobilité économique déménage.</li> <li>• La connectivité renforce l'accessibilité, permettant aux entreprises d'accéder à des marchés plus importants pour leurs achats et leurs ventes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'expansion de l'aménagement du territoire accroît la durée des voyages et le recours aux véhicules motorisés à occupant unique, crée des embouteillages, allonge les navettes quotidiennes et crée de l'inaccessibilité.</li> <li>• La séparation des utilisations du sol crée les embouteillages aux heures de pointe et entrave les échanges fructueux dans le domaine du savoir et l'innovation.</li> <li>• La ségrégation sociale crée des trappes à pauvreté et provoque le désespoir.</li> <li>• Les mauvaises connexions internes de la ville limitent l'accessibilité, et nuisent à tous les éléments des économies d'agglomération.</li> </ul>

8. Cependant, le dysfonctionnement souvent inhérent aux villes peut devenir un obstacle au développement. Malgré sa présence dans de nombreuses villes africaines, celles-ci croissent, même dans les zones et les périodes où la croissance économique s'est ralentie. Les implications de cette évolution sont nombreuses et multiformes. Étant donné qu'une proportion croissante de la population africaine est appelée à vivre dans les villes, la lutte contre la pauvreté et les inégalités doit être gagnée ou perdue dans les villes. En raison de la vitesse et de l'ampleur de l'urbanisation, les villes africaines sont submergées par la demande d'emploi, de logement et de services. Non seulement doivent-elles rattraper le retard accumulé, mais elles doivent aussi planifier à l'avance pour tenir compte de la croissance à venir. C'est une tâche colossale, d'une grande portée historique, réalisable seulement dans le cadre d'une vision nationale et d'une action coordonnée sur de multiples fronts. Elle s'avère plus facile à réaliser dans un cadre de planification du développement national.

#### **IV. Pourquoi donner la priorité au développement urbain ?**

9. Un certain nombre de raisons expliquent pourquoi le développement urbain en Afrique doit être d'urgence une priorité dans la planification du développement national. Si certains pays sont plus avancés que d'autres sur la voie de l'urbanisation et du développement, des considérations générales s'appliquent à la plupart des pays africains.

##### **A. Le rythme d'urbanisation est plus élevé que dans d'autres régions et l'urbanisation de l'Afrique demande donc une réponse immédiate plus importante**

10. L'urbanisation se produit fréquemment sur une période d'une trentaine d'années, par opposition au rythme actuel d'urbanisation sans hâte des pays développés, qui s'est étalé sur 100 à 150 ans, et l'urbanisation rapide est traumatisante<sup>5</sup>. On estime que la population urbaine africaine, hors Afrique du Nord, a doublé ces 20 dernières années et devrait doubler encore lors des 20 prochaines années.

##### **B. Les perspectives offertes par l'urbanisation sont transitoires**

11. L'urbanisation doit être mise à profit dès qu'elle se produit. Les villes africaines se développent vite, mais n'en sont pas pour autant productives. La productivité découle de la densité des activités économiques dans une économie spatiale bien organisée et bien gérée. Le phénomène prévalant des bidonvilles et de l'informel dans les villes africaines démontre non seulement la résilience et l'énergie créatrice des populations, mais également les perspectives de production perdues par manque de planification et d'investissement dans la promotion de la croissance urbaine. Néanmoins, la bonne nouvelle c'est que la transition urbaine est en cours et pourrait être mise à profit. Cela suppose d'urgence des mesures à court terme ainsi que des actions conçues sur le long terme et coordonnées dans un cadre de développement.

---

<sup>5</sup> Voir Henderson, J, "Cities and development", *Journal of Regional Science*, vol. 50, No. 1, pp. 515-540.

**C. L'urbanisation demande un investissement important, mais ne rien faire n'est pas une option**

12. La densité peut abaisser le coût par habitant des services et des infrastructures, mais cela ne rend pas l'urbanisation bon marché. Les villes ont besoin d'investissements publics massifs pour faire face aux besoins d'une population en croissance rapide dans un environnement compact. Néanmoins, le rendement de l'investissement urbain est également élevé, surtout lorsque l'investissement est effectué dans le cadre d'une bonne planification, qu'il est aligné sur celui du secteur privé et qu'il se produit parallèlement à l'utilisation d'outils huilés de collecte des recettes et de taxation des biens fonciers. Négliger l'investissement dans les villes a un coût élevé : perte de productivité, coûts sociaux et environnementaux, coûts futurs élevés de mise en conformité d'une configuration urbaine dysfonctionnelle, etc.

**D. La bonne planification est cruciale pour éviter des situations coûteuses non viables à long terme découlant de modes de développement urbain inefficaces**

13. Élaborer un mode de développement urbain compact et connecté prévoyant suffisamment d'espace pour les besoins d'infrastructures actuelles et futures évitera d'exproprier des terres déjà mises en valeur et de démolir plus tard des améliorations d'antan, ce qui est onéreux et souvent dangereux sur le plan social. En outre, l'infrastructure fondamentale créée au préalable aura un impact sur le mode de développement des décennies à venir et peut soit favoriser les économies d'agglomération soit les ruiner.

**E. Dans de nombreux pays africains la démographie urbaine présente un dividende de durée limitée susceptible de stimuler une croissance économique inclusive**

14. La transition urbaine en Afrique s'accompagne d'une transition démographique. Le ratio élevé de jeunes dans les villes africaines est un atout potentiel à exploiter. Les jeunes africains urbains ont un meilleur accès à l'éducation et aux technologies de l'information et peuvent donc amplifier le dividende démographique. En Asie de l'Est, ce dividende représentait d'un tiers à la moitié de la croissance enregistrée au cours du « miracle asiatique »<sup>6</sup>. Selon certaines estimations, une baisse d'un point de pourcentage du rapport de la population non adulte à la population adulte entraîne un accroissement du produit intérieur brut (PIB) de 1,1 %. Cependant, ces estimations sont subordonnées à l'investissement dans le capital humain<sup>7</sup>. Les villes africaines doivent être en mesure de créer des emplois pour exploiter le dividende démographique.

**F. Les villes africaines sont le lieu d'une consommation en hausse qui peut être satisfaite par la production intérieure dans les conditions appropriées**

15. Du côté de la demande, la consommation et les revenus urbains croissants ont ouvert aux entreprises nationales des perspectives de

<sup>6</sup> Voir Jeffrey G. Williamson, "Demographic dividends revisited", *Asian Development Review*, vol. 30, No. 2, pp. 1-25.

<sup>7</sup> Paolo Drummond *et al.*, "Africa rising: harnessing the demographic dividend", Document de travail du FMI No. WP/14/143 (Washington, Fonds monétaire international, 2014).

développement industriel et de transformation structurelle. Affichant un taux de croissance moyen de 5 % et une part de l'économie de plus de 60 % au cours de la période 2000-2011, la consommation des ménages est la composante dominante et croissante du PIB africain et un facteur essentiel des déséquilibres de la balance courante. D'où la nécessité de transformer la croissance de la consommation urbaine en perspectives de production dans des secteurs présentant un avantage comparatif. L'alimentation, les services d'appui aux entreprises et le secteur de la construction sont de bons candidats pouvant tirer la création d'emplois.

16. Il est donc urgent que la planification du développement national intègre une optique urbaine en vue d'une prise en compte solide et plus explicite de l'urbanisation. Malgré les complexités des villes africaines, une plus forte prise en compte des questions urbaines dans le contexte de la planification économique et du développement national offre aux économies africaines des dividendes d'un grand potentiel.

## V. Dissiper les mythes anti-urbains

17. Il est important de dissiper les mythes persistants sur l'urbanisation, afin que les États membres de la Commission économique pour l'Afrique puissent formuler et appliquer des politiques et stratégies efficaces.

18. Premièrement, il y a une perception tenace selon laquelle l'agriculture doit être le moteur du développement de l'Afrique compte tenu de la taille des populations rurales et des avantages comparatifs du secteur agricole. En conséquence, il n'est pas nécessaire de se concentrer sur l'urbanisation. Une augmentation de la productivité agricole à elle seule ne peut tirer le développement s'il n'y a pas de croissance dans les autres secteurs. À mesure que le secteur agricole devient plus productive, les licenciements se multiplient, ce qui enclenche l'urbanisation. S'il n'y a pas d'emplois décents pour des citoyens dont le nombre croît rapidement, la pauvreté urbaine augmentera et la croissance économique sera freinée. Par conséquent, le développement du secteur agricole et celui des secteurs économiques urbains n'est pas un jeu à somme nulle ; les deux doivent et devraient aller ensemble.

19. Deuxièmement, il y a une perception selon laquelle, puisque les politiques d'amélioration des villes stimulent les migrations et ne servent qu'à rendre les villes surpeuplées, les décideurs devraient se concentrer sur le développement rural afin de ralentir l'urbanisation. Néanmoins, l'urbanisation de l'Afrique est davantage tirée par la croissance naturelle que par l'immigration. Les taux de migration des Africains ont culminé dans les années 60 et ont baissé par la suite. La croissance de la population urbaine est tirée par l'accroissement naturel de la population causé par la baisse des taux de mortalité dans les villes. L'urbanisation se poursuivra donc indépendamment des migrations ou du développement rural<sup>8</sup>. En outre, les politiques antérieures de prévention ou de ralentissement des migrations ont échoué<sup>9</sup>. Il faudrait éviter les politiques tendant à décourager les migrations (par l'absence de prestations de services), compte tenu de leurs effets économiques négatifs<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Voir Annez, P. C. et R. Buckley, "Urbanization and growth: setting the context", in *Urbanization and Growth: Commission on Growth and Development*, M. Spence, P.C. Annez et R.M. Buckley, eds.; Fox, S., "Urbanization as a global historical process: theory and evidence from sub-Saharan Africa", *Population and Development Review*, vol. 38, NO. 2, pp. 285-310.

<sup>9</sup> Voir Harvey, D., D., "Rapport sur le développement dans le monde 2009. Repenser la géographie économique", *Development and Change*, vol. 40, pp. 1269-1277. 2009.

<sup>10</sup> Voir Turok, I., et G. McGranahan, "Urbanization and economic growth: the arguments and evidence for Asia and Africa", *Environment and Urbanization*, vol. 25, No. 2, pp. 465-482.

20. Enfin, on a également jugé les coûts de l'investissement dans l'urbanisation trop élevés, réduisant ainsi l'importance accordée à la question. Cependant, les pays qui s'urbanisent ne peuvent se permettre de ne pas investir dans les villes. À mesure que les populations s'installent dans les villes, la production se déplace également vers les villes, la croissance étant tirée par le secteur manufacturier et celui des services. Les villes sont le lieu de l'économie future. Par conséquent, l'investissement dans les villes déterminera si l'économie future se porte bien ou non. L'investissement urbain est certes coûteux, mais il peut aussi générer un rendement élevé en termes de croissance économique. Les villes peuvent également générer une part importante et croissante des recettes publiques, ce qui rend l'investissement urbain financièrement viable, lorsque l'on a la bonne combinaison d'instruments relatifs aux recettes. L'investissement dans les services urbains est souvent moins coûteux que l'investissement dans les services ruraux par habitant, pour le même niveau de service. Cela s'explique par le fait qu'à des densités plus élevées, les routes, les écoles, les centres de santé, les commissariats de police ou les lignes électriques sont utilisés par un plus grand nombre d'habitants dans un faible rayon.

21. Il est essentiel de déconstruire ces conceptualisations courantes de l'urbanisation en Afrique si l'on veut que la planification du développement national réponde à la vague de croissance urbaine d'une manière qui soutient la croissance et les priorités de la transformation.

## **VI. Planification du développement national dans une optique urbaine**

22. Il y a en Afrique une détermination croissante à mettre en évidence le rôle des villes en matière de croissance inclusive et de transformation. Les villes sont considérées comme des moteurs économiques dans l'Agenda 2063 de l'Union africaine, dans la Position commune africaine sur le programme de développement pour l'après-2015 et dans la Position commune africaine concernant la Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III). En dépit de leur importance dans la trajectoire de développement du continent, les villes sont souvent ajoutées après coup à la planification économique et du développement national. L'élaboration des plans et stratégies de développement national des pays africains constitue l'occasion idéale pour planifier et investir dans les villes.

23. Il est nécessaire de clarifier le besoin d'inclure les questions urbaines dans la planification du développement national au moment où les politiques urbaines nationales sont mises en valeur comme un instrument clé du « Nouveau Programme pour les villes » issu de Habitat III en octobre 2016. Il y a plusieurs raisons :

- a) Les questions urbaines sont multisectorielles et demandent l'action coordonnée de nombreux ministères et entités infranationales ;
- b) La planification du développement national est nécessaire pour orienter la hiérarchisation et l'échelonnement de l'exécution de la politique urbaine nationale, afin de l'aligner sur les objectifs de développement national ;
- c) La planification du développement national considère l'ensemble du système spatial national et peut lier le développement urbain et le développement rural et exploiter leur rôle crucial dans la transformation structurelle ;

- d) La planification du développement national permet d'aligner les politiques relatives au secteur économique sur les interventions urbaines, puisqu'elle a pour rôle de définir et de promouvoir les secteurs prioritaires ;
- e) La planification du développement national et la politique nationale d'urbanisation peuvent s'apporter des contributions complémentaires, les diagnostics établis par la dernière apportant un éclairage essentiel sur les perspectives et obstacles économiques que présentent les villes, ce qui enrichit la planification du développement national, donnant ainsi une vision claire des priorités du développement économique qui renforce les politiques.

24. Appliquer une optique urbaine à la planification du développement national demande d'examiner les quatre domaines de fond qui font l'objet des paragraphes ci-après.

### **A. Cibler les secteurs économiques qui exploitent le potentiel urbain**

25. La planification économique doit cibler les secteurs qui exploitent le potentiel économique de l'urbanisation et des villes. L'aptitude des économies africaines à mener une transformation structurelle et obtenir une croissance économique généralisée tourne autour de leur aptitude à créer des emplois à haute productivité qui sont essentiellement localisés dans les zones urbaines. Les entreprises urbaines ont besoin de travailleurs et les populations urbaines ont besoin de travail. En plus, les villes représentent une excellente occasion d'accroître la production nationale compte tenu de la demande et de la consommation urbaines en hausse, le taux de croissance de la population et des revenus urbains étant généralement supérieur au taux national.

26. Dans les économies ayant réussi leur transformation, la vie urbaine et la transition urbaine ont été les moteurs de la croissance. Au début de la transition urbaine, la demande de denrées alimentaires et autres produits de première nécessité des ménages et, c'est encore plus important, la demande de logements décentes et de services d'infrastructure connexes ont constitué d'importants leviers de la croissance économique. Lorsqu'une telle demande coïncide avec des avantages comparatifs et des politiques de stimulation de la croissance, celle-ci peut avoir pour moteur l'urbanisation. Les entreprises actives dans les domaines des produits transformés, des biens manufacturés, des logements urbains et des infrastructures urbaines peuvent faire face à la demande en croissance rapide de ces produits et services. De plus, les activités économiques urbaines peuvent stimuler la productivité rurale en raison des liens en amont et en aval de la chaîne de valeur avec les produits ruraux. Les chaînes de valeur et les emplois urbains devraient donc constituer des éléments centraux des politiques axées sur le secteur économique.

27. Compte tenu de ce qui précède, les questions essentielles adressées aux décideurs sont notamment les suivantes :

- a) Quels sont les secteurs qui créeront des emplois urbains et qui provoqueront la transformation structurelle ?
- b) Quels sont les secteurs qui mobiliseront et mettront à profit la demande urbaine pour la croissance du secteur de l'emploi domestique ?
- c) Comment les villes peuvent-elles ajouter de la valeur aux produits ruraux en utilisant les relations en amont et en aval ?



## B. Villes productives

28. Compte tenu de la densité d'acteurs et d'interactions économiques, les zones urbaines disposent d'un avantage économique fondamental, celui des économies d'agglomération. Toutefois, la productivité des villes ne va pas de soi et de nombreuses villes africaines sont loin de concrétiser leur potentiel de production. En effet, il y a de nombreux obstacles à leur fonctionnement économique efficace, notamment l'aménagement inefficace de l'espace, le développement de banlieues totalement à part, la congestion et les obstacles à la mobilité, la ségrégation en matière d'aménagement de l'espace et les groupes sociaux. La manière dont les villes sont planifiées et gérées déterminent en partie leur productivité. Les villes africaines connaissent des problèmes de congestion et de coûts des facteurs de production qui augmentent prématurément, ce qui signifie qu'elles ont cruellement besoin de bonne planification urbaine, de bonne gestion foncière et de bons investissements dans les infrastructures, en particulier les transports publics et l'énergie. Si les fondamentaux d'un développement urbain productif peuvent être résolus dans les politiques nationales d'urbanisme, les processus relatifs aux réformes de politique peuvent être appuyés par la planification du développement national et les investissements urbains onéreux peuvent être considérés en priorité et être alignés sur les objectifs du secteur économique concerné dans le cadre de cette planification. Les bénéfices sociaux, économiques et environnementaux accessoires, les contributions à la croissance et à la productivité des secteurs prioritaires ainsi que le potentiel de prévention de contraintes prématurées sur la productivité urbaine doivent être pris en compte en établissant les priorités de l'investissement urbain.

29. Les questions clés que les dirigeants doivent aborder pour promouvoir des villes productives grâce à la planification du développement national sont notamment les suivantes :

- a) Quels sont les plus grands obstacles à la productivité et à la compétitivité des entreprises urbaines ?
- b) Quel niveau d'investissement dans les infrastructures urbaines faut-il pour faire des villes les moteurs de transformation structurelle ?
- c) Comment accorder la priorité aux investissements et aux programmes urbains pour mieux exploiter les avantages économiques urbains et les aligner sur les priorités du développement national ?
- d) Quels sont les composantes de la gestion urbaine qui nécessitent un appui et/ou une coordination au niveau national ?

## C. Système spatial national productif

30. Les décisions de politique nationale déterminent la répartition des villes par taille, leurs fonctions économiques et leur interconnexion dans le système spatial, ce qui a des implications sur le développement national. La planification économique doit tenir compte des implications spatiales des secteurs prioritaires. Les politiques économiques ont une forte incidence sur l'origine de la croissance, et le système spatial a des implications économiques sur des chaînes de valeur précises. La planification spatiale doit donc reposer sur une logique économique et être mûrement réfléchie dans la planification du développement économique national. En d'autres termes, promouvoir le développement de villes précises sans promouvoir les secteurs économiques implantés à proximité est un gaspillage de ressources. La répartition équitable et efficace de la population et des ressources dans

l'espace est un processus complexe à gérer, impliquant des choix difficiles, par exemple entre investir dans les villes existantes et de nouvelles villes ou entre des régions retardataires et les zones métropolitaines.

31. À long terme, jumeler la planification spatiale et la planification économique devrait permettre de construire des villes diversifiées et spécialisées ayant des fonctions économiques complémentaires, notamment des liens avec de petites villes et des zones rurales. Au vu des contraintes de ressources et de capacités de gestion que connaissent les économies africaines, les pays auront sans doute besoin d'investir dans les plus grandes villes et les zones métropolitaines pour tirer profit des économies d'agglomération, tout en accordant la priorité aux réseaux de transport, en les reliant aux villes secondaires et aux centres de croissance situés à des endroits stratégiques. Appliquée dans un cadre de politique crédible et à long terme, cette approche stratégique de l'investissement dans les infrastructures attirera également l'investissement privé, rendant possible la coordination du développement dans tout l'espace et entre tous les secteurs.

32. Compte tenu de ce qui précède, les questions clés adressées aux décideurs sont notamment les suivantes :

- a) Où, dans le système spatial national, l'investissement peut-il de la façon la plus rentable assurer la croissance économique ?
- b) Où, dans le système spatial national, les secteurs cibles généreront-ils de la croissance ?
- c) Quelles villes demandent quels types d'investissement afin de soutenir les secteurs cibles ?
- d) Comment les parcs industriels et les zones économiques spéciales peuvent-ils mobiliser les avantages géographiques existants en vue de la compétitivité et faciliter des retombées sur le reste de l'économie ?
- e) Comment les interconnexions peuvent-elles renforcer au mieux les chaînes de valeur et un système productif de villes complémentaires ?

#### **D. Dispositions concernant la mise en œuvre : coordination et financement**

33. Les questions urbaines sont complexes et multisectorielles. Une urbanisation réussie intègre les actions de toute une série de ministères, de départements et d'organismes au niveau national et local, ainsi que les activités du secteur privé. La coordination entre l'élaboration des politiques, la planification et la programmation des investissements est essentielle pour aligner les priorités spatiales et sectorielles, les plans de développement national et infranational et l'investissement entre les différents secteurs dans des régions et des villes précises. Les mécanismes permettant une action coordonnée peuvent être codifiés pendant le processus de planification du développement national et doivent intégrer la création de processus, la dotation en personnel et le contrôle en vue de la coordination, ainsi que le partage transparent de l'information.

34. Il n'y a pas de mise en œuvre réussie sans financement approprié. Les villes demandent des investissements énormes mais elles peuvent également générer des ressources énormes. Il y a toute une gamme d'instruments permettant de lier les investissements et les recettes des villes, et la création de capacités infranationales adéquates de gestion financière jouera certainement un rôle clé dans leur application. La taxation des biens fonciers et la mobilisation du secteur privé sont deux points d'entrée de l'amélioration

des ressources permettant de financer l'urbanisation et d'orienter l'expansion urbaine selon des schémas économiquement avantageux. Quels que soit les instruments financiers utilisés à quelque niveau de gouvernance que ce soit, l'élément le plus critique est que les initiatives urbaines prioritaires énoncées dans la planification du développement national bénéficient de ressources adéquates. La planification financière et la budgétisation sont au centre de cette mise en œuvre.

35. Les problèmes liés à la mise en œuvre posent aux décideurs des questions clés telles que les suivantes :

- a) Quels mécanismes peut-on établir grâce au processus de planification du développement national qui permettent la coordination entre les nombreux acteurs publics et privés intervenant dans le développement des villes ?
- b) Comment les autorités infranationales pourraient-elles être mieux soutenues dans la gestion des villes selon des méthodes alignées sur la planification du développement national ?
- c) Dans les villes et dans le système spatial national, comment l'investissement public et l'investissement privé sont-ils coordonnés et comment peut-on mieux les harmoniser ?
- d) Comment l'investissement dans les villes peut-il mieux mobiliser les contributions du secteur privé ?
- e) Comment les recettes publiques potentielles produites par les villes peuvent-elles être mieux exploitées à des fins d'investissement public ?

## **VII. Questions urbaines à chaque étape du processus de planification du développement national**

36. Une optique urbaine peut éclairer chaque étape du processus de planification du développement national. Dans cette section, ce processus est divisé en quatre grandes étapes applicables à chaque pays, pour examiner comment l'optique urbaine s'y applique.

### **A. Étape 1 : Diagnostic et analyse**

37. L'étape du diagnostic et de l'analyse permet de répondre aux questions concernant le rôle des villes dans le développement économique, y compris la situation du moment et les possibilités de mieux exploiter l'urbanisation aux fins du développement économique. Pour répondre à ces questions, il faut faire appel, entre autres, aux acteurs suivants : représentants des secteurs économiques clés et prioritaires, experts en urbanisation et parties prenantes du secteur privé. Les données sont également cruciales au stade du diagnostic et de l'analyse. Celles qui concernent les questions urbaines, en particulier les données infranationales, présentent un défi pour de nombreux pays africains où le PIB infranational est rarement mesuré. De plus, les données relatives aux éléments qui contribuent à la productivité urbaine, telles que l'infrastructure, le transport et la mobilité, la densité des bâtiments et l'emploi, par secteur et par ville, font souvent défaut. Établir une série d'indicateurs à mesurer et contrôler dans le temps permet de renforcer aussi bien le stade de l'analyse que celui de l'évaluation ultérieure.

## **B. Étape 2 : Vision, objectifs et cibles**

38. Lors de l'élaboration d'une vision, des objectifs et des cibles, il est important de prendre en compte la composante spatiale des priorités de développement national, notamment les lieux où les secteurs cibles et les chaînes de valeur généreront de la croissance et les conditions spécifiques à ces lieux pour aller au succès. Créer des villes productrices et créatrices d'emplois et parvenir à l'intégration spatiale de l'économie nationale sont des impératifs de développement qui doivent être articulés dans les objectifs du plan macroéconomique général et du plan des secteurs prioritaires. Les objectifs peuvent concerner le lien entre urbanisation et développement économique sous l'optique de la création d'emplois urbains et le développement de secteurs prioritaires et de chaînes de valeur, notamment les liens entre la ville et la campagne, en améliorant les avantages productifs des villes elles-mêmes et en orientant le développement du système spatial national en vue de la prospérité à long terme.

## **C. Étape 3 : stratégies de mise en œuvre**

39. La mise en œuvre est souvent le lien le plus faible, même des meilleurs politiques, et la planification du développement national doit remédier aux lacunes éventuelles afin que toute action relative au rôle des villes puisse avoir un impact. Deux questions essentielles à cet égard sont la coordination des multiples acteurs et des secteurs intervenant dans les questions urbaines ainsi que les ressources financières nécessaires à la mise en œuvre des politiques requises pour faire des villes les moteurs de la transformation structurelle. La coordination des questions urbaines ne peut être menée efficacement par un seul ministère. Le rôle économique des villes concerne de nombreux ministères et organismes et, surtout, le secteur privé.

40. En ce qui concerne le financement, les villes ont besoin de ressources publiques énormes mais elles génèrent aussi des ressources massives lorsque les politiques appropriées fonctionnent. La taxation des biens fonciers est un outil souvent sous-utilisé alors qu'il présente un potentiel considérable pour les villes en croissance, qui peuvent générer des recettes importantes de manière économiquement efficace. Exploiter les activités du secteur privé est également un moyen de réaliser les objectifs de développement et peut simplement nécessiter de concevoir une réglementation efficace afin de rendre les investissements du secteur privé conformes aux objectifs du plan de développement national. Les partenariats public-privé alignés sur les priorités nationales peuvent générer des investissements dans des villes en croissance si les pouvoirs publics développent les compétences requises pour négocier des accords mutuellement bénéfiques.

## **D. Étape 4 : Suivi et évaluation**

41. Le suivi et l'évaluation sont essentiels pour ajuster les politiques en présence d'informations et de situations nouvelles. Les données spatiales et celles relatives aux questions urbaines font souvent défaut mais peuvent être renforcées si des efforts sont déployés dans ce domaine, en collaboration avec les agences nationales de statistique et les experts en suivi et évaluation. Les données sur les questions urbaines peuvent éclairer les facteurs spatiaux qui influent sur la croissance économique et la transformation structurelle.

## **VIII. La voie à suivre : intégrer les villes et les questions urbaines dans la planification du développement national**

42. Les pays se distinguent non seulement par leur niveau de développement et d'urbanisation, mais aussi par l'état de la planification du développement national et le degré auquel ils considèrent l'urbanisation et y répondent. Malgré cette diversité et cette spécificité contextuelles, on peut déterminer les prochaines étapes possibles du renforcement de l'urbanisation dans la planification du développement national en vue d'une croissance inclusive.

43. D'un point de vue institutionnel, les pays peuvent commander une étude sur le secteur urbain afin d'examiner les questions de politique stratégique à prendre en compte dans les cycles de planification du développement national. Ainsi apparaîtront les preuves des modifications nécessaires à apporter à la planification du développement national pour renforcer aussi bien le contenu de la politique urbaine que la mise en œuvre et la coordination du processus politique. Il serait également important de lancer un programme d'indicateurs urbains et d'évaluation comparative, axé sur des services de données couvrant les principaux thèmes de développement urbain et économique identifiés dans l'étude portant sur le secteur urbain.

44. Dans le cadre de la planification du développement national elle-même, trois approches générales sont possibles. La première consiste à élargir la conceptualisation du « secteur urbain » et à placer l'emploi au centre du concept. L'emploi urbain doit être la première considération dans le choix des objectifs sectoriels et dans toute programmation visant à améliorer les villes. Ceci est particulièrement vrai car l'emploi urbain sera au cœur de la transformation structurelle et du développement économique de l'Afrique. À titre d'exemple, les politiques concernant le secteur du logement devraient consister non seulement à réduire les bidonvilles, mais aussi à créer des emplois dans le secteur de la construction et dans ses liens en amont et en aval. Les programmes de logements peuvent être amplifiés dans les villes en mobilisant le potentiel du secteur privé, notamment l'épargne des ménages et en créant des chaînes de valeur pour les industries et les entreprises nationales.

45. Ensuite, à court terme, il est important de considérer les impacts spatiaux et les besoins de la planification sectorielle, de jumeler la planification spatiale et le choix des secteurs d'investissement de manière à faire correspondre l'investissement public et privé et à répondre aux besoins des secteurs cibles et tenir compte du changement de population résultant de l'impact de la planification économique. Aligner la planification spatiale et le choix des secteurs peut, dans certains cas, signifier une meilleure connexion des zones industrielles et économiques avec les villes existantes, et, dans de nombreux autres cas, entraîner un investissement adapté à sa destination dans les villes cibles pour répondre aux besoins précis des entreprises des secteurs prioritaires en matière d'infrastructures, de terres et de concentration.

46. Enfin, une approche axée sur le plus long terme pourrait jeter les fondements de la contribution des villes et du système spatial national à l'économie dans le futur. Les objectifs visés sont notamment un système de villes grandes et diverses et de petites villes spécialisées ayant des fonctions complémentaires, qui fonctionnent de manière efficace pour maximiser les avantages de production des entreprises et la compétitivité économique générale.

---