



L'URBANISATION ET LA PLANIFICATION DU DÉVELOPPEMENT NATIONAL EN AFRIQUE

Résumé analytique

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 2050¹. 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 inclusif². 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 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.

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.

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 évitantes 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. 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 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 primaires 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.

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

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 multinationales 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 permettre 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 hiérarchisation 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.