

**GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE
DEVELOPPEMENT
ASSEMBLEES ANNUELLES 2008**



**TABLE RONDE MINISTERIELLE
ET
SEMINAIRES DE HAUT NIVEAU**

DOCUMENTS DE REFLEXION

1. Table ronde ministérielle – Promouvoir une croissance partagée : urbanisation, inégalité et pauvreté en Afrique
2. Séminaire de haut niveau 1 : Les villes comme pôles de croissance : implications sur le développement rural ;
3. Séminaire de haut niveau 2 : Financement du développement urbain ;
4. Séminaire de haut niveau 3 : Décentralisation et gouvernance urbaine ;
5. Séminaire de haut niveau 4 : Rénovation des établissements humains spontanés dans les grandes villes africaines.

*Maputo, Mozambique – 13 Mai 2008
Centro Internacional de Conferências Joaquim Chissano
(CCJC)*

INTRODUCTION AUX DOCUMENTS DE RÉFLEXION

Les documents de réflexion des séminaires des Assemblées annuelles (SAN) 2008 sont articulés autour du thème suivant : « *Promouvoir une croissance partagée : urbanisation, inégalités et pauvreté en Afrique* ». Ils sont basés sur les défis que pose la rapide croissance de la population urbaine en Afrique et sont subdivisés en quatre volets spécifiques qui seront examinés plus en détail au cours des séminaires. Ils soulignent par ailleurs l'importance de la croissance économique en tant que stratégie de développement.

La croissance peut et devrait être partagée entre toutes les populations, qu'elles soient du milieu rural ou urbain. L'urbanisation ne devrait pas être perçue comme une menace mais considérée comme une opportunité de stimulation de la croissance économique et de promotion du développement national. Le thème choisi souligne le fait que l'interdépendance et les solides articulations qui subsistent entre zones urbaines et rurales sont un facteur clé de développement. La compréhension de ces articulations économiques et sociales complexes et le renforcement de leurs impacts positifs devraient contribuer à la « promotion d'une croissance partagée ».

Les séminaires prendront la forme d'une **Table ronde ministérielle**, qui sera suivie de **séminaires de haut niveau**. La Table ronde ministérielle vise à articuler les défis actuels de l'urbanisation et à les transformer éventuellement en opportunités de croissance économique durable et de réduction de la pauvreté tant dans les zones urbaines que rurales. Les discussions de la Table ronde seront orientées par un document de réflexion générale sur le thème suivant : « *Promotion d'une croissance partagée : urbanisation, inégalités et pauvreté en Afrique* ». Ce document soulignera et introduira brièvement les principaux sous-thèmes. Les séminaires de haut niveau devraient approfondir les sous-thèmes respectifs, chacun étant étayé par 4 documents de réflexion sur les thèmes suivants :

- Séminaire de haut niveau 1 : Les villes comme pôles de croissance : implications sur le développement rural ;
- Séminaire de haut niveau 2 : Financement du développement urbain ;
- Séminaire de haut niveau 3 : Décentralisation et gouvernance urbaine ;
- Séminaire de haut niveau 4 : Rénovation des établissements humains spontanés dans les grandes villes africaines.

Les documents de réflexion donnent des orientations générales pour les discussions, soulignent les questions clés concernant chaque thème et concluent par des questions essentielles soumises aux participants, pour examen. Ils sont délibérément conçus sous forme de courts exposés, qui donnent le ton des discussions du séminaire, sans pour autant les restreindre aux questions qui y sont mentionnées. Il est prévu que le séminaire tire parti de la richesse des expériences et des leçons à partager par les participants, lesquelles découleront essentiellement du travail qu'ils ont réalisé sur ces questions et des défis qui se posent à leurs pays.

TABLE RONDE MINISTERIELLE

PROMOUVOIR UNE CROISSANCE PARTAGEE: URBANISATION, INEGALITE, ET PAUVRETE EN AFRIQUE

Document de réflexion

Date: 13 mai 2008

*Lieu: Grande sale des assemblées plénières
Centro Internacional de Conferências Joaquim Chissano
(CCJC)*

Heure: 9h - 12:30

Résumé

Les économies urbaines fortes constituent le socle de la richesse de bon nombre de nations. Cependant, au cours de la dernière moitié de la décennie, l'Afrique a connu une croissance urbaine rapide, en dépit de la stagnation ou même du recul de la croissance économique à long terme au cours de certaines décennies. Selon les estimations, les villes et agglomérations du continent vont devoir absorber une autre vague de 12 à 13 millions d'habitants en 2008, si bien que la population urbaine va croître plus vite que la population rurale à l'horizon 2035. S'il est vrai que les inégalités entre les villes et la campagne semblent se réduire, il n'en demeure pas moins que les disparités entre riches et pauvres deviennent de plus en plus frappantes et malsaines, avec la poussée de taudis insalubres et surpeuplés. Plus de 250 millions de personnes, soit près de 60% de la population urbaine, gagnent leur vie précairement dans ces établissements humains et, si la tendance actuelle se confirme, le nombre des habitants de taudis va croître pour dépasser 350 millions de personnes d'ici à 2020.

L'urbanisation en Afrique est perçue comme étant un phénomène induit essentiellement par l'exode rural, dans lequel l'agriculture représente le principal lien entre la population urbaine et la population rurale. Une perception largement partagée veut que le peu d'intérêt porté à l'agriculture amène les paysans à abandonner les terres au profit de la ville, quoique les réformes économiques mises en œuvre par bon nombre de pays au cours des deux dernières décennies aient réduit sensiblement cette tendance à privilégier systématiquement les villes, par rapport notamment aux dépenses publiques. En effet, des indicateurs solides portent à croire que le régime fiscal redistribue aux zones rurales les recettes fiscales recueillies dans les zones urbaines.

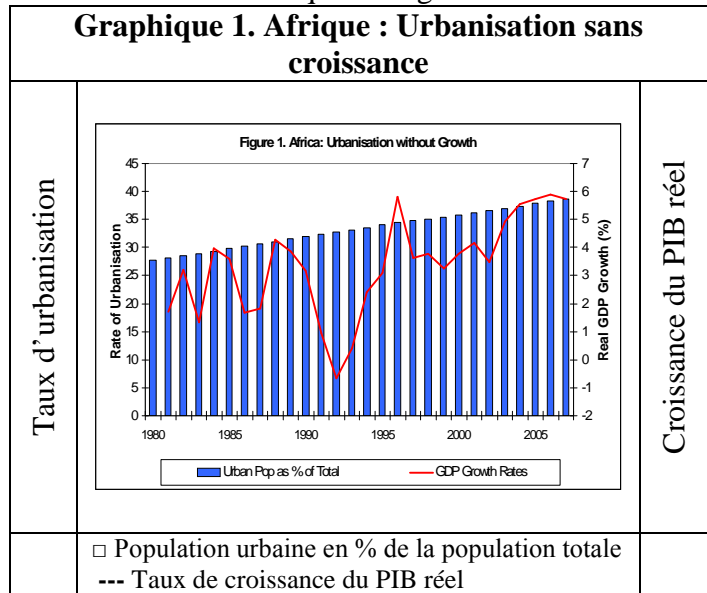
L'une des conditions préalables à la croissance économique partagée et à une urbanisation avantageuse est que l'administration centrale continue d'appliquer des politiques macroéconomiques saines et d'entretenir un environnement favorable au développement économique. Même si les mesures prises en vue de promouvoir l'agriculture et le développement rural sont couronnées de succès, au moins les deux tiers de la croissance économique proviendront des villes et agglomérations du continent. Cela implique que le développement urbain s'est vu confier un rôle de premier plan dans les processus d'élaboration des politiques et de planification économique. Les stratégies et programmes devant renforcer les liens entre les zones rurales et les zones urbaines, mais également la gestion du processus d'urbanisation, doivent être intégrés aux stratégies de réduction de la pauvreté.

En ce qui concerne la Banque africaine de développement, l'élaboration d'une politique de développement urbain est d'une importance capitale. Plutôt que de limiter son intervention à un appui financier en faveur de l'infrastructure de base et des programmes d'assainissement des taudis, la Banque pourrait contribuer à instaurer un climat favorable à la mobilisation par les municipalités des ressources nécessaires pour accroître les recettes et améliorer l'accès aux marchés des capitaux. Elle pourrait en outre apporter son concours à l'accroissement du rôle des partenariats public-privé dans la mobilisation de ressources additionnelles et dans l'amélioration de la gestion en matière de prestation de services d'infrastructure urbaine. Les thèmes majeurs retenus à débattre à ce propos aux Assemblées annuelles porteront notamment sur des sujets en rapport avec l'urbanisation, l'infrastructure, la décentralisation et la gouvernance, le financement des activités municipales et les investissements.

Promouvoir une croissance partagée: Urbanisation, inégalité, et pauvreté en Afrique

1. Introduction

1.1 Au cours des dernières décennies, l'Afrique a connu une croissance urbaine rapide, en dépit de la stagnation ou même du recul de la croissance économique à long terme au cours de certaines décennies. Concrètement, ce processus d'urbanisation laisse entendre que les villes et agglomérations du continent vont devoir absorber une autre vague de 12 à 13 millions d'habitants au cours de la seule année 2008. Dans un climat caractérisé par la stagnation de la croissance et les contraintes budgétaires véritables, les gouvernements africains dans leur grande majorité ont tout naturellement eu du mal à maîtriser l'accélération sans précédent de cette urbanisation. Les effets les plus visibles de cette urbanisation sans croissance économique se résument ainsi :



la prolifération des îlots insalubres, qui envahissent toutes les grandes villes du continent ; l'insuffisance des équipements collectifs dans la plupart des zones urbaines ; et la détérioration du niveau de sécurité publique. Moins visible sans doute - mais pas pour autant moins réelle - est la façon dont le manque d'infrastructure et l'inadaptation des politiques et procédures a fait reculer la productivité et la croissance des entreprises urbaines. Cela a eu pour conséquence de fragiliser le lien symbiotique qui unit les zones urbaines et les zones rurales et, de ce fait, de ralentir la croissance globale et de compromettre les efforts de réduction de la pauvreté.

1.2 La croissance économique constitue pour bon nombre de gouvernements un objectif de politique majeur, et les économies urbaines fortes constituent la base de la richesse d'un grand nombre de nations. Les nations riches dans leur grande majorité comptent des centres urbains dynamiques, qui dénombrent un plus grand nombre de populations. La raison pour cela est assez évidente. La croissance économique est stimulée par cette multitude d'activités qui se déroulent en grande partie dans les villes, notamment l'industrie, le commerce et les services financiers. Toutefois, tout indique qu'une croissance économique partagée et plus inclusive est indispensable pour réduire efficacement la pauvreté. Au regard des niveaux élevés de pauvreté qu'affiche l'Afrique et qui prévalent largement dans les zones rurales, du rythme d'urbanisation rapide, le défi que les gouvernements du continent dans leur grande majorité sont appelés à relever consiste à assurer une meilleure gestion du processus d'urbanisation afin de satisfaire les besoins essentiels des populations et de veiller à ce que les entreprises implantées dans les zones urbaines créent des emplois et des opportunités d'amélioration du niveau de vie. Le meilleur moyen pour ce faire est l'adoption de politiques judicieuses et de programmes connexes de développement des entreprises, qui concourent au développement agricole et rural. La présente Note conceptuelle examine et ébauche un large éventail de mesures susceptibles de permettre aux villes et agglomérations africaines de

produire un effet beaucoup plus positif sur le processus de développement. Les Notes de concept pour les séminaires de haut niveau¹ comportent des analyses beaucoup plus approfondies de ces questions et s'étendent sur les recommandations esquissées dans la présente Note.

2. L'urbanisation en Afrique alimente-t-elle les inégalités ?

2.1 La plupart des études sont parvenues à la conclusion que l'écart de revenu entre les populations des zones urbaines et celles des zones rurales se rétrécit depuis les années 70. Toutefois, Cette réduction de l'écart est imputable en grande partie à la baisse des revenus urbains, plutôt qu'à l'amélioration des revenus agricoles. En conséquence, la tendance générale a été que la pauvreté urbaine s'est aggravée à un rythme plus rapide que la pauvreté en milieu rural. A ce jour, près du tiers de toute la population pauvre vit dans les villes et agglomérations, chiffre comparable au quart enregistré au début des années 90.²

2.2 En moyenne, les populations des zones urbaines ont l'accès plus facile aux différents types de services publics, notamment la santé, l'éducation et l'eau potable. Toutefois, l'écart se rétrécit et les moyennes cachent d'importantes variations. En effet, des enquêtes sanitaires font apparaître davantage de problèmes dans les îlots insalubres des agglomérations urbaines que dans les zones rurales.

2.3 S'il est vrai que les inégalités entre les villes et la campagne semblent se réduire, il n'en demeure pas moins que les disparités entre riches et pauvres deviennent de plus en plus frappantes et malsaines avec la poussée de taudis insalubres et surpeuplés. Plus de 250 millions de personnes, soit près de 60% de la population urbaine, gagnent leur vie précairement dans ces établissements humains et, si la tendance actuelle se confirme, le nombre des habitants de taudis va croître pour dépasser 350 millions de personnes d'ici à 2020. La situation est particulièrement grave au sud du Sahara où quelque 72% de la population vivent dans ce que l'on appelle avec bienveillance « habitats informels ».

2.4 Les taudis urbains ne font pas que blesser la vue; ils constituent également une série de risques pour la santé et la sécurité des habitants. L'inexistence de l'infrastructure la plus élémentaire rend inefficace la fourniture des services sociaux comme les soins de santé. Ainsi, les indicateurs de santé sur les taudis urbains sont en règle générale beaucoup plus bas que ceux des zones rurales. Dans l'établissement de Kibera à Nairobi – de loin le bidonville qui présente l'état le plus piteux en Afrique selon bon nombre d'observateurs – pratiquement un enfant sur cinq meure avant l'âge de 5 ans. De même, le manque d'infrastructures augmente pour les citadins pauvres le coût des biens de première nécessité comme l'eau potable, le combustible pour la cuisson des aliments, et réduit leur productivité ainsi que les opportunités économiques. Enfin et surtout, du fait de l'exclusion sociale et économique dont

¹ Les notes conceptuelles relatives aux Séminaires de haut niveau couvrent quatre différents thèmes : i) *Les villes comme pôles de croissance : les implications sur le développement rural* ; ii) *Financement du développement urbain* ; iii) *Décentralisation et gouvernance urbaine* ; et iv) *Amélioration des habitats informels dans les cités africaines*.

² En raison des difficultés rencontrées dans le calcul des différences du coût de la vie dans les zones rurales, les petites agglomérations et les grandes villes, il convient d'observer la prudence dans l'étude comparative des données sur la pauvreté en milieu urbain et en milieu rural. Toutefois, l'on considère que les estimations ci-avant (ainsi que les estimations beaucoup plus détaillées données dans la note conceptuelle relative au séminaire sur l'*Amélioration des habitats informels dans les cités africaines* sont ajustées comme il se doit pour le calcul des différences dans le coût de la vie.

ils sont frappés, les bas-quartiers sont des zones instables, qui constituent une menace pour la stabilité politique.

2.5 S'il est vrai que la pauvreté en milieu urbain est l'un des facteurs ayant facilité la croissance des taudis, il n'en demeure pas moins que les bidonvilles sont également le produit de l'échec des politiques, de la mauvaise gouvernance, de cadres juridiques et réglementaires inappropriés, de marchés fonciers dysfonctionnels, de systèmes financiers inadaptés aux besoins des populations, sans compter le manque de volonté politique. La résolution de ce problème multiforme suppose non seulement l'action concertée des autorités politiques, des entreprises et de la société civile des pays en développement, mais également l'assistance technique et financière de la communauté internationale.

2.6 Dans la plupart des cités africaines, il apparaît difficile, voire impossible, pour bon nombre de citoyens démunis de posséder ou de louer la terre avec un degré raisonnable de sécurité de jouissance. Les raisons à l'origine de cette insécurité sont multiples et sont imputables dans une large mesure à la procédure ayant conduit le citoyen pauvre ou son bailleur à la possession de la terre et à la construction de son habitation : squattage spontané des terres domaniales ; invasion à grande échelle organisée du domaine public ; conversion illégale en habitation des terres agricoles achetées aux premiers propriétaires ; défaut d'enregistrement de l'acquisition par acte volontaire en raison du coût exorbitant des droits de mutation ; et construction non conforme aux codes du bâtiment et aux règlements de zonage. Le manque de sécurité de jouissance et les risques connexes d'éviction et de démolition n'incitent pas les pauvres en milieu urbain et leurs propriétaires terriens à investir dans la modernisation du logement.

2.7 Bien que certaines villes soient confrontées à des contraintes physiques, dans la plupart des cas les terres existent en abondance pour contenir l'accroissement de la population urbaine. Toutefois, la procédure de conversion des terres agricoles en terrains urbains aménagés est un goulet d'étranglement dans tout le monde en développement. A titre d'exemple, la population de Dar es Salaam s'est accrue au point de dépasser 900 000 habitants entre 1990 et 2001. Durant cette période, les différentes autorités de la ville ont enregistré 243 473 demandes de lots de terrains « planifiés ». Mais seulement 8 209 terrains ayant fait l'objet d'un levé topographique ont été distribués.

2.8 Ces problèmes sont aggravés par l'inexistence de cadre réglementaire approprié, qui fait monter les coûts des terrains et logements hors de la portée des populations démunies. Les dimensions minimales des terrains autorisés par la loi sont en général plusieurs fois plus grandes que les tailles offertes dans les habitats informels. Les codes du bâtiment prescrivent des tailles minimales et exigent que les maisons soient construites avec du matériau permanent. En conséquence, la pratique traditionnelle de l'habitat évolutif (le seul mode de construction à un prix abordable pour les pauvres en milieu urbain qui ne peuvent prétendre aux prêts immobiliers à long terme) n'est pas à envisager. Cette situation est davantage compliquée par les formalités lourdes de l'approbation du lotissement des parcelles et l'obtention des permis de construire – une procédure qui peut durer plusieurs années.

3. Le « parti-pris urbain » pilote-t-il ce développement ?

3.1 L'urbanisation en Afrique – et plus particulièrement en Afrique sub-saharienne – a longtemps été perçue comme un phénomène négatif. Bien que la contribution de la migration à la croissance des villes et agglomérations soit inférieure à la croissance démographique

naturelle, l'exode rural est généralement perçu comme la principale cause du problème. Une perception largement partagée veut que le peu d'intérêt porté à l'agriculture amène les paysans à abandonner les terres au profit de la ville. Une enquête récente effectuée par les Nations Unies (2008) révèle que 83% des gouvernements africains ont une politique qui vise à réduire l'exode rural.

3.2 Le thème principal du livre influent de Michael Lipton *Why Poor People Stay Poor: A Study of Urban Bias in World Development* (Pourquoi les pauvres restent pauvres : Une étude du biais urbain, de World Development) est que les politiques et programmes gouvernementaux sont influencés plus que de raison par les élites urbaines et les groupes de pression. En conséquence, les zones rurales ont été désavantagées dans la fourniture des services éducatifs et de santé, mais également dans bien d'autres décisions en matière de dépenses. Cette tendance à favoriser la ville a été amplifiée par ce que Lipton a appelé les « altérations de prix ». Ces distorsions des prix sont imputables à la surévaluation des taux de change (qui n'ont pas permis aux agriculteurs nationaux d'entrer en concurrence avec les importations ou de tirer suffisamment de profits des exportations). Elles sont également dues à l'impôt implicite par le truchement des monopoles d'achat du secteur public (en général des offices de commercialisation) qui en effet frappent d'un impôt les produits agricoles au profit des consommateurs de la ville ou du Trésor.

3.3 Les programmes d'ajustement structurel introduits durant les deux dernières décennies ont fondamentalement supprimé les « distorsions des prix » défavorables aux producteurs agricoles : les taux de change ont été réalignés, les offices de commercialisation ont été supprimés et les marchés tant intérieurs qu'extérieurs ont été libéralisés. Il existe également des indices clairs sur le fait que le biais urbain qui prévalait auparavant au niveau des dépenses publiques a été corrigé en profondeur. En effet, il existe des indications irréfutables sur le fait que le régime fiscal redistribue les rentrées fiscales des zones urbaines aux zones rurales.

4. Mobilisation des ressources pour le développement urbain

4.1 La fourniture des services de base et des infrastructures locales est en général perçue comme relevant des compétences de l'administration municipale qui, de par la proximité, peut mieux comprendre les besoins des habitants. En réalité, les collectivités locales ne sont pas parvenues à suivre le rythme de la croissance rapide de la population et à satisfaire les besoins des citoyens pauvres. En Afrique sub-saharienne (non compris l'Afrique du Sud), les municipalités sont des acteurs marginaux. L'administration centrale contrôle toutes les principales sources de revenus. Les municipalités ne conservent que quelques sources de revenus inélastiques, que rend bien l'expression « impôt vexatoire ». Au Sénégal par exemple, les municipalités prélèvent plus de 300 différents types de commissions et impôts sur les sociétés. L'administration centrale limite parfois la liberté d'action de l'administration locale à la fixation des taux d'imposition, de ce fait réduisant davantage leur capacité de mobilisation des ressources.

4.2 Bon nombre de pays se sont employés à décentraliser la prestation des services au profit des collectivités locales. Mais ces responsabilités supplémentaires n'ont pas été suivies en général d'une augmentation de ressources. En conséquence, les administrations locales sont tributaires des transferts de fonds des gouvernements centraux. En dépit de l'importance de ces transferts, la plupart des pays ne disposent pas d'un système rationnel transparent d'affectation des ressources aux municipalités. Au contraire, les transferts tendent à être

déterminés sur la base de considérations politiques et varient d'une année à l'autre, ce qui rend pratiquement impossible la planification des investissements d'infrastructure à grande échelle, qui pourraient nécessiter plusieurs années de dépenses d'équipement.

4.3 Pour toutes ces raisons – et à l'exception remarquable de l'Afrique du Sud, mais également du Zimbabwe tant que son économie se portait bien – en règle générale, les administrations locales en Afrique disposent de moins du vingtième des dépenses publiques.

4.4 En Afrique subsaharienne, le volume des investissements dans les infrastructures semble avoir chuté considérablement, passant de plus de 4% du PIB au début des années 80 à moins de 2 % du PIB en 2000. En comparaison, Straub (2007) indique que la Chine et le Vietnam investissent près de 10 % du PIB dans les infrastructures (et enregistrent un taux de croissance respectif de 9,5 % et 7,5 %).

4.5 Eu égard au niveau de dépendance de l'Afrique sub-saharienne envers les flux d'aide, cette contre-performance témoigne de la baisse sensible de l'aide publique au développement en faveur des infrastructures, observée depuis les années 80, au moment où la part des secteurs sociaux s'est accrue.

5. Exploitation des opportunités

5.1 L'une des conditions préalables à la croissance économique partagée et à une urbanisation avantageuse est que l'administration centrale continue d'appliquer des politiques macroéconomiques saines et d'entretenir un environnement économique libéral. Ces dispositions doivent être renforcées par la mise en œuvre de réformes juridiques et réglementaires visant à améliorer le climat d'investissement et permettre aux entreprises, aussi bien les grandes que les petites, de se développer et de créer des emplois. Les administrations centrales doivent en outre s'employer à améliorer les réseaux d'infrastructure nationale. Ainsi que l'a fait remarquer le Panel de haut niveau de la Banque africaine de développement (2007) : « *L'investissement dans l'infrastructure est la meilleure façon [...] d'accroître la compétitivité et les capacités dans un large éventail de secteurs productifs.* »

5.2 Même si les mesures en vue de promouvoir l'agriculture et le développement rural ont été couronnées de succès, au moins les deux tiers de la croissance économique proviendront des villes et agglomérations du continent. Certes, à un moment ou à un autre les gouvernements du monde entier se sont efforcés d'encourager ou de contraindre les industries à s'implanter dans les zones rurales ou les petites et moyennes agglomérations. Mais ces efforts se sont avérés en général inefficaces et onéreux – aussi bien du point de vue des charges budgétaires directes que du ralentissement de la croissance. De même, les efforts visant à freiner les flux migratoires vers les zones urbaines ont été vains. En conséquence, l'enjeu n'est pas tant de réduire le taux de croissance urbain que de renforcer les liens positifs entre le développement urbain et le développement rural, puis d'atténuer les effets néfastes éventuels du processus d'urbanisation sur la société et l'environnement. Cela suppose que le développement urbain s'est vu confier un rôle de premier plan dans les processus d'élaboration des politiques et de planification économique. Les stratégies et programmes devant renforcer les liens entre les zones rurales et les zones urbaines, ainsi que la gestion du processus d'urbanisation, doivent être intégrées aux stratégies de réduction de la pauvreté (suivant l'exemple du gouvernement éthiopien décrit à l'Encadré 1 ci-après). L'urbanisation est un thème transversal auquel on a tendance à n'accorder qu'une importance mineure dans le processus d'élaboration des politiques. Des raisons valables existent, qui militent en faveur

de sa promotion à un rang élevé à égalité avec l'environnement, les ressources en eau et le développement rural.

Encadré 1 : L'urbanisation dans la stratégie de réduction de la pauvreté élaborée par l'Éthiopie

L'Éthiopie, dont 16 à 17 % de la population vivent dans les villes et agglomérations, fait partie des pays les moins urbanisés de l'Afrique. Pourtant, dans le cadre de son récent Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), intitulé *Plan pour l'accélération du progrès et l'appui au développement en vue de l'éradication de la pauvreté* (PASDEP), le gouvernement a affirmé ce qui suit :

« Alors que la priorité de bon nombre de programmes de développement favorables aux pauvres doit inévitablement continuer d'être accordée au monde rural, les zones urbaines auront à jouer un rôle crucial dans la phase prochaine du développement de l'Éthiopie et dans le PASDEP, beaucoup plus que par le passé. Un bon nombre de raisons militent en faveur de cette approche :

- *la concentration des populations, infrastructures et services qui s'opère dans les zones urbaines (y compris les petites agglomérations) est un élément essentiel du développement du secteur moderne et de l'activité économique ;*
- *les zones urbaines fournissent l'essentiel du marché et de la demande de la production rurale, ainsi que la principale source de compétences, de services, d'innovation et d'investissement qu'il va falloir déployer sur les zones rurales ;*
- *une variation inévitable des tendances démographiques est en train de s'opérer, du fait du départ des populations des zones rurales saturées ; et*
- *la pauvreté urbaine est une inquiétude croissante.*

En réaction à ces préoccupations, un certain nombre de mesures ont été prises. D'abord, une place de plus en plus importante est faite aux questions urbaines et régionales à travers la stratégie (de réduction de la pauvreté) – aussi bien du point de vue de la croissance que de la lutte contre la pauvreté. »

5.3 La gestion urbaine est complexe. Aussi est-il souvent commode de concevoir les programmes et politiques en deux grandes catégories :

- ***Rendre les villes plus inclusives et vivables.*** Cela implique que l'on s'attaque aux causes à l'origine de la prolifération des taudis : le manque de sécurité de jouissance, le dysfonctionnement des marchés fonciers, les dispositions réglementaires inappropriées et la lourdeur des formalités administratives. Les mesures correctives dans ce domaine devront comprendre la réalisation de programmes de grande envergure de réhabilitation d'habitats évolutifs à loyer modéré, dotés de l'infrastructure primaire connexe ; la prise de mesures à même de rendre les activités du secteur informel de l'économie beaucoup plus productives. Enfin et surtout, les questions plus délicates se rapportant à l'hygiène et la gestion durable de l'environnement, la participation, la parité hommes-femmes, la criminalité et la sécurité, doivent être abordées de manière systématique.
- ***Accroître la productivité des villes.*** Cela nécessite la prise de dispositions dans plusieurs domaines : l'amélioration (et l'accélération) de l'accès des entreprises aux terrains aménagés ; l'amélioration de la qualité de l'infrastructure – en ce qui concerne aussi bien les réseaux nationaux électriques, de télécommunication que les services locaux d'alimentation en eau et d'assainissement, le réseau routier et les transports publics. Il y a également lieu de réviser les règlements et règles de

l'administration locale qui sont préjudiciables aux conditions d'exploitation des petites et grandes entreprises.

5.4 Il y a trois questions transversales à la résolution desquelles les administrations centrales et locales se doivent de collaborer :

- **Autonomisation des spécialistes de la gestion urbaine et amélioration de la gouvernance.** La décentralisation est une condition préalable à la gestion compétente du processus d'urbanisation. Toutefois, il ne suffit pas de confier aux praticiens de l'urbanisme la responsabilité de mettre en œuvre un certain nombre de programmes. Il faut également qu'ils disposent des ressources financières indispensables à leur exécution, c'est-à-dire qu'il convient d'opérer une décentralisation fiscale. Les gestionnaires de l'urbanisme doivent rendre compte de la façon dont ils s'acquittent de leurs obligations. Certes, il convient d'effectuer des contrôles efficaces de confiance (audits, etc.), mais la question fondamentale demeure : les citoyens en ont-ils pour leur argent ? Le premier instrument permettant d'y parvenir est la décentralisation politique. Les gestionnaires de l'urbanisme ont aussi être en mesure d'accomplir leurs tâches selon le modèle de l'entreprise privée, c'est-à-dire sans que l'administration centrale ne mette des limites non fondées à leur gestion. Cependant, le risque existe de voir les politiciens et les technocrates locaux « accaparés » par leurs différents intérêts en place ou encore « coupés de la base ». En conséquence, il y a lieu d'envisager la planification participative et les processus budgétaires qui intègrent différentes parties prenantes, aussi bien de la société civile que des milieux d'affaires locaux.
- **Mobilisation des ressources.** Il importe que l'administration locale ait les ressources nécessaires pour entreprendre les tâches qui lui sont confiées de manière professionnelle, ce qui est loin d'être le cas jusqu'ici. Dans la plupart des pays, il est nécessaire d'examiner attentivement les sources de revenu mises à la disposition des municipalités et de concevoir des systèmes transparents et objectifs de transfert des ressources de l'administration centrale aux collectivités locales. En général, il convient d'accroître les ressources mises à disposition pour le financement des investissements dans l'infrastructure urbaine – à partir des ressources de l'administration aussi bien centrale que locale. Il y a lieu de renforcer les capacités dans le domaine de la gestion financière. Une fois que les finances municipales ont été établies sur des bases financières solides, il est nécessaire de mettre au point des dispositifs (comme les obligations) qui permettent aux administrations locales de faire appel aux marchés de capitaux.
- **Résolution des problèmes environnementaux.** L'accès limité à une source d'eau potable, à un système d'assainissement et au ramassage des ordures ménagères a de graves répercussions sur la santé des citoyens, les plus démunis en particulier. La pollution causée par la préparation des aliments avec les combustibles classiques, les activités productives et le trafic ont également une incidence négative sur la santé humaine. Les ressources naturelles des zones urbaines, allant de l'air ambiant aux voies d'eau en passant par le sol lui-même, sont souvent contaminées. Les émissions globales émanant de l'utilisation intensive de l'énergie dans les zones urbaines et de la consommation des combustibles fossiles contribuent au changement climatique. A son tour, le changement climatique aggrave la fréquence et l'intensité des désastres naturels, dont bon nombre affectent les villes, générant des coûts humains et

économiques de plus en plus élevés. La solution à bon nombre de ces questions nécessite une action concertée entre les autorités aux plans national et local.

6. Le rôle de la Banque africaine de développement

6.1 La Banque est engagée en ce moment dans l'élaboration d'une nouvelle politique de développement urbain. Son appui visera à transformer les villes et agglomérations africaines en des environnements sains dans lesquels leurs habitants peuvent vivre et travailler et toute sécurité ; en espaces progressivement compétitifs à l'échelle mondiale, et surtout bien administrés.

6.2 La politique de la Banque va mettre l'accent sur l'importance des services d'infrastructure pour la promotion d'une croissance économique viable, la lutte contre la pauvreté, et la réalisation des Objectifs de développement du Millénaire. En conséquence, l'on s'attend à ce que la Banque n'intervienne pas uniquement pour financer l'infrastructure de base et les programmes d'assainissement des taudis, mais qu'elle contribue aussi à créer un environnement propice à la mobilisation par les municipalités des ressources financières requises, grâce à l'amélioration de l'état des recettes et l'accès aux marchés financiers. La Banque va en outre contribuer à accroître le rôle des partenariats public-privé dans la mobilisation des ressources additionnelles et l'amélioration de la gestion en matière de prestation de services d'infrastructure.

6.3 La politique de la Banque va souligner l'importance que revêt pour les ménages à faible revenu la sécurité de jouissance et la nécessité de procéder à la réforme du régime foncier, des politiques de logement et des cadres réglementaires. La Banque va apporter son concours à l'émergence de systèmes de financement du logement bien structurés, desservant les marchés de l'immobilier tant formels qu'informels

6.4 La politique va mettre en exergue le rôle déterminant de la bonne gouvernance au niveau local et la nécessité d'une meilleure transparence financière. Elle va en outre souligner la nécessité de renforcer l'autonomie des municipalités par la mise en place de procédures de décentralisation viables. Ainsi, la Banque encouragera les réformes de la décentralisation budgétaire ; elle va apporter son concours au renforcement des capacités dans le domaine de l'urbanisme, de la gestion financière et administrative, mais également pour la lutte contre la corruption.

6.5 La politique de la Banque va insister sur la nécessité de créer un environnement propice à la compétitivité et à l'aspect esthétique des villes en vue de stimuler les investissements privés d'améliorer la productivité des entreprises et d'encourager la création d'emplois. Cela va impliquer entre autres, la réforme des cadres juridiques et réglementaires pour offrir des incitations et réduire les coûts de transaction afin de favoriser l'expansion des entreprises ainsi que la prestation de services d'infrastructure améliorés.

7. Questions à débattre

7.1 *Urbanisation.* Quelles sont les principales conséquences non désirées du phénomène d'urbanisation rapide ? Comment ces effets ont-ils été maîtrisés dans le passé ? Comment les gouvernements des PMR remédient-ils à la situation de la pauvreté grandissante en milieu urbain ? Comment peut-on muer l'urbanisation en une force positive pour le développement économique et la réduction de la pauvreté ?

7.2 **Infrastructure.** La plupart des observateurs sont d'avis que l'insuffisance des infrastructures freine la croissance et entrave la lutte contre la pauvreté en Afrique. Alors que selon certains indices la communauté des bailleurs de fonds envisage d'accroître son appui au développement des infrastructures, il y a des chances que ce financement soit bien loin de répondre aux besoins. Quel degré de priorité les gouvernements des PMR accordent-ils à l'expansion et à l'amélioration des services d'infrastructure ? Quels sont les obstacles qu'ils doivent aplanir pour espérer mobiliser le financement requis ? Quel devrait être le juste équilibre entre l'infrastructure urbaine et l'infrastructure rurale ? Quels sont les facteurs qui ne favorisent pas le recours aux partenariats public-privé ?

7.3 **Décentralisation et gouvernance.** Au cours de la dernière décennie, beaucoup de gouvernements des PMR ont engagé diverses réformes de décentralisation. Quels enseignements peut-on en tirer à ce stade ? Les avantages escomptés se sont-ils réalisés ? Si oui, quels sont les principaux avantages que procure la gestion urbaine décentralisée ? Quels étaient les principaux problèmes rencontrés durant la mise en œuvre ? Etant donné que les autorités municipales n'étaient pas du tout préparées aux compétences nouvelles et supplémentaires de leurs rôles, quelles dispositions l'administration centrale a-t-elle pris pour renforcer la gouvernance au plan local ? Quels rôles jouent ou devraient jouer les administrations intermédiaires (provinciales / de district) ?

7.4 **Financement des opérations municipales et investissements.** Quelles sont les principales sources de revenu des collectivités locales ? Quelle est l'importance e l'impôt sur le patrimoine ? Quels sont les principaux obstacles que doivent lever les municipalités dans leurs efforts de mobilisation des ressources ? Existe-t-il des sources de revenu potentielles qui n'ont pas été suffisamment mises à profit ? Quel est le système mis en place pour administrer les transferts en faveur des administrations locales ?

7.5 **Rôle de la Banque africaine de développement / du Fonds.** Au regard de la modicité des ressources financières et humaines de la Banque, quels sont les domaines prioritaires d'intervention de la Banque en matière de prêt, de recherche et de conseil en matière de politiques ?

SEMINAIRE DE HAUT NIVEAU I

LES VILLES COMME POLES DE CROISSANCE : LES IMPLICATIONS SUR LE DEVELOPPEMENT RURAL

Document de réflexion

Date: 13 mai 2008

Lieu: Salle de réunion 1

*Centro Internacional de Conferências Joaquim Chissano
(CCJC)*

Heure: 14:30 - 17:00

Résumé

Les villes africaines sont confrontées à beaucoup de défis auxquels doivent également faire face les villes des autres continents. Selon *l'Alliance pour l'avenir des villes*, ces enjeux concernent notamment : la réponse à apporter à la mondialisation accrue ; la gestion du processus de décentralisation ; et l'adaptation au phénomène d'urbanisation rapide et la fourniture de services de base à la population pauvre en milieu rural, qui est en pleine expansion et dont la contribution à l'économie ne compense pas en général leur accès à ces services sociaux essentiels. Bon nombre de villes en Afrique ne disposent toutefois pas des capacités tant administratives que financières requises pour réagir à ces tendances. Par conséquent, la difficulté majeure pour les décideurs africains et les bailleurs de fonds est de tirer le meilleur parti du processus d'urbanisation et de trouver les voies et moyens de renforcer les articulations entre la zone rurale et la zone urbaine pour accélérer la croissance économique et réduire la pauvreté. Par rapport à d'autres régions comme l'Asie, les activités économiques implantées en milieu urbain en Afrique (c'est-à-dire industrie et services) ont eu un mauvais rendement, et l'important lien de croissance entre les revenus urbains et la demande accrue de produits agricoles est inexistant. Trois secteurs d'action apparaissent comme des éléments essentiels pour la promotion des villes comme pôles de croissance. Ce sont la stabilité macroéconomique globale à assurer ; l'amélioration du climat des investissements, notamment l'augmentation des investissements dans les infrastructures et la fourniture de services ; et la promotion de la croissance du secteur agricole et l'accroissement des moyens d'existence dans les zones rurales.

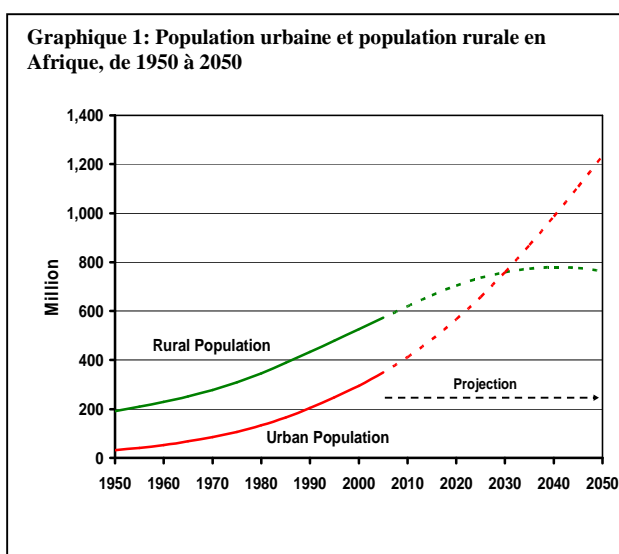
La Banque africaine de développement a un rôle important à jouer dans la promotion des villes comme pôles de croissance. L'orientation stratégique de la Banque repose sur les facteurs suivants : le soutien à la prestation et au développement des services d'infrastructure de base ; l'amélioration des finances municipales et la facilitation de l'accès aux marchés financiers ; le renforcement des capacités dans le domaine de l'entretien des équipements d'infrastructures publics ; et la promotion de plans de partenariats public-privé (PPP) viables pour la mise en œuvre des projets d'infrastructure et des programmes de prestation des services publics. La Banque devra également mettre l'accent sur le renforcement de la gouvernance institutionnelle et des capacités de gestion des villes par la fourniture d'une aide appropriée à l'appui des réformes ; l'appui aux processus de réformes de la décentralisation budgétaire ; et la promotion de la culture de la transparence ; et le renforcement des mesures de sauvegarde anti-corruption dans la gestion des villes.

Les villes comme pôles de croissance : les implications sur le développement rural

1. Introduction

1.1 Au cours de la dernière moitié du siècle, l'Afrique a connu un taux de croissance urbaine sans précédent, qui dépasse de loin bien des régions. Les Nations Unies prévoient que cette tendance va se poursuivre et que d'ici 2030, 50% de la population africaine vivront dans des zones urbaines (voir graphique 1). Ce développement aura de graves répercussions sur la qualité de la prestation des services et des équipements requis pour satisfaire les besoins d'une population urbaine sans cesse croissante.

1.2 Selon *l'Alliance pour l'avenir des villes* (2005), les villes à travers le monde suivent toutes trois grandes tendances : i) mondialisation croissante, qui exerce une forte pression sur les villes pour qu'elles mettent en place les infrastructures nécessaires à la mobilisation des investissements ; ii) les villes sont appelées à assumer des responsabilités de plus en plus décentralisées sans la délégation d'autorité qu'il faut pour y faire face ; et iii) les villes sont constamment confrontées à l'afflux des pauvres, dont la contribution à l'économie n'est pas compensée en général par leur accès aux services essentiels. L'enjeu pour les villes consiste donc à agir davantage par anticipation et à concevoir des approches novatrices pour le développement et le financement des infrastructures, mais également pour la fourniture des services de base. Les villes africaines sont confrontées à ces mêmes défis, mais ne disposent pas toujours des moyens tant financiers qu'administratifs pour prendre les dispositions nécessaires.



1.3 Il apparaît à travers l'histoire que dans les pays riches comme dans les pays pauvres l'urbanisation a toujours eu partie liée avec le développement économique. A cet égard, la présente Note conceptuelle examine le rôle que les villes et les agglomérations jouent dans le processus de développement, tout en mettant un accent particulier sur la relation symbiotique qui existe entre le développement urbain et le développement rural. La Note passe en revue la nature des articulations entre zone rurale et zone urbaine, et préconise le mode de renforcement de ces liens de sorte à faire de l'urbanisation en Afrique l'un des moteurs du développement rural et de la croissance économique dans l'ensemble. La Note expose également les implications de ces liens entre les zones rurales et les zones urbaines pour l'action des pouvoirs publics.

2. La « tendance à privilégier les villes » pilote-t-elle le processus d'urbanisation ?

2.1 Différentes écoles ont exercé une influence déterminante sur la manière de voir la croissance urbaine et l'exode rural au cours de la dernière moitié du siècle. Pour le Prix Nobel Arthur Lewis (1954), l'élément clé du développement économique consiste à retirer les populations de l'agriculture, où leur productivité marginale était quasiment nulle pour les placer au niveau des villes et agglomérations dans des emplois beaucoup plus productifs et mieux rémunérés. En conséquence, l'exode rural permanent est une bonne chose pour la société : les migrants apporteraient une contribution positive à la croissance économique globale, tout en améliorant leur niveau de vie.

2.2 Cependant, l'expérience sur le terrain donne à voir des résultats différents. Certes, l'Afrique a connu une urbanisation rapide, mais l'accroissement de la population active dans les villes et agglomérations est allé beaucoup plus vite que la création de nouveaux emplois dans le secteur structuré (c'est-à-dire moderne) de l'économie. En réaction à ce phénomène, Harris et Todaro (1970) ont présenté une situation dans laquelle les migrants ont grossi les rangs des chômeurs urbains à la recherche d'un emploi dans le secteur formel de l'économie. Il s'en est suivi une aggravation de la pauvreté pour la plupart des populations urbaines et rurales, tandis que la qualité des services fournis a diminué sensiblement, en particulier dans les zones urbaines.³

2.3 D'autres courants de pensée ont mis en évidence la croissance du secteur non structuré comme la conséquence de l'exode rural. Ce mouvement a intensifié la pression sur les infrastructures existantes. Les opérateurs du secteur informel dans leur grande majorité ne contribuent pas au flux de recettes des collectivités locales, ce qui ne permet pas à ces autorités locales de développer les infrastructures, faute de ressources. Dans le même temps, la grande majorité des migrants intervenant dans le secteur non structuré sont sous-employés, d'où leur très faible rendement. Bien que le secteur informel dans bon nombre de pays africains contribue au PIB pratiquement autant que le secteur agricole (en Afrique du Nord, la part est plus importante), le faible niveau des investissements en faveur du secteur rend le passage aux activités formelles particulièrement difficiles.⁴ Il en résulte que les activités du secteur non structuré ne contribuent pas sensiblement à la réduction de la pauvreté, indépendamment du fait que, dans la plupart des pays, la productivité du travail dans ce secteur est supérieure à celle de l'agriculture.

³ Alors que les zones rurales pourraient rester défavorisées pendant un certain temps encore, les investissements publics effectués au cours des dernières années ont en règle générale privilégié les zones rurales par rapport aux zones urbaines. A titre d'exemple, le Programme de suivi conjoint pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement de l'OMS/UNICEF indique que, en Afrique sub-saharienne, le pourcentage de population bénéficiant d'un accès à des services d'approvisionnement en eau dans les zones rurales s'est accru, passant de 36% à 42% entre 1990 et 2004, tandis que le taux correspondant des zones urbaines a baissé de 82% à 80%.

⁴ Voir OIT (2002) pour des informations complètes sur l'emploi dans le secteur informel et la contribution du secteur au PIB. Voir Tableau 3 de la Note conceptuelle 4, intitulée *Amélioration des habitats informels dans les cités africaines* pour d'autres informations sur l'emploi dans le secteur informel.

Tableau 1: La contribution de l'agriculture et du secteur non agricole en Afrique

Pays	Agriculture (----- Part du PIB, en % -----)	Secteur informel non agricole
Afrique du Nord		
Algérie	9	39
Maroc	14	39
Tunisie	12	44
Afrique sub-saharienne		
Bénin	37	27
Burkina Faso	34	24
Burundi	40	26
Cameroun	39	26
Tchad	42	26
Côte d'Ivoire	24	23
Ghana	35	38
Guinée-Bissau	56	13
Kenya	32	17
Mali	42	25
Mozambique	26	29
Niger	38	34
Sénégal	19	33
Tanzanie	45	24
Togo	34	36
Zambie	22	19

Sources: PIB agricole en 2000, tiré des Indicateurs du développement dans le monde (WDI 2007)
Part du secteur informel (fin des années 90), évaluée à partir des données de l'OIT (2002) et de WDI (2007)

Les villes et les agglomérations sont des espaces beaucoup plus productifs

2.4 Il existe un rapport avéré entre les niveaux d'urbanisation et les revenus : les pays riches sont plus urbanisés que les pays pauvres. Les économies d'échelle et les effets d'agglomération rendent les entreprises – et les personnes – dans les grandes villes beaucoup plus productives que les entreprises et personnes des petites agglomérations ou des zones rurales. Les économies d'agglomération reposent sur un grand nombre de facteurs, notamment un réservoir de main-d'œuvre grand et diversifié ; un marché local plus large permettant de retirer plus facilement les avantages des effets de série dans le domaine de la production ; un accès plus facile aux fournisseurs et aux services spécialisés ; des coûts de transaction et de l'information plus faibles ; et un environnement favorable à l'innovation, en raison de la facilité des rencontres personnelles et de l'existence de réseaux de contacts plus diversifiés. A titre d'exemple, grâce à ces économies d'agglomération, la ville de Nairobi, qui compte un peu plus de 5% de la population nationale, produit plus de 20 % du PIB du Kenya (Tableau 2). De même, d'autres villes et agglomérations du Kenya sont plus productives que les zones rurales. Ainsi, les centres urbains sont en fait des « moteurs de développement ». Le Tableau 2 ci-après indique en outre que le même scénario se retrouve également dans les pays d'autres régions à différents niveaux de revenu.

Tableau 2: Les villes et les agglomérations sont des espaces productifs

Pays/Ville	Proportion de la population	Part du PIB	Productivité relative
Mexico			
Ville de Mexico	14.20%	33.60%	465%
Autres agglomérations urbaines	45.90%	46.10%	197%
Zones rurales	39.90%	20.30%	100%
Haiti			
Port-au-Prince	15.10%	38.70%	458%
Autres agglomérations urbaines	9.10%	18.90%	371%
Zones rurales	75.80%	42.40%	100%
Kenya			
Nairobi	5.20%	20.10%	489%
Autres agglomérations urbaines	6.70%	10.20%	192%
Zones rurales	88.10%	69.70%	100%
Inde			
Toutes les agglomérations urbaines	19.90%	38.90%	256%
Turquie			
Toutes les agglomérations urbaines	47.10%	70.10%	263%

Note : La productivité relative, c'est le PIB par habitant des centres urbains par rapport au PIB par habitant des zones rurales, qui a été fixée à 100%

Etabli sur le modèle de base de Freire, Mila et Mario Polèse (2003) : *Connecting Cities with Macro-economic Concerns : The Missing Link*

3. Dissection des liens entre zone rurale et zone urbaine

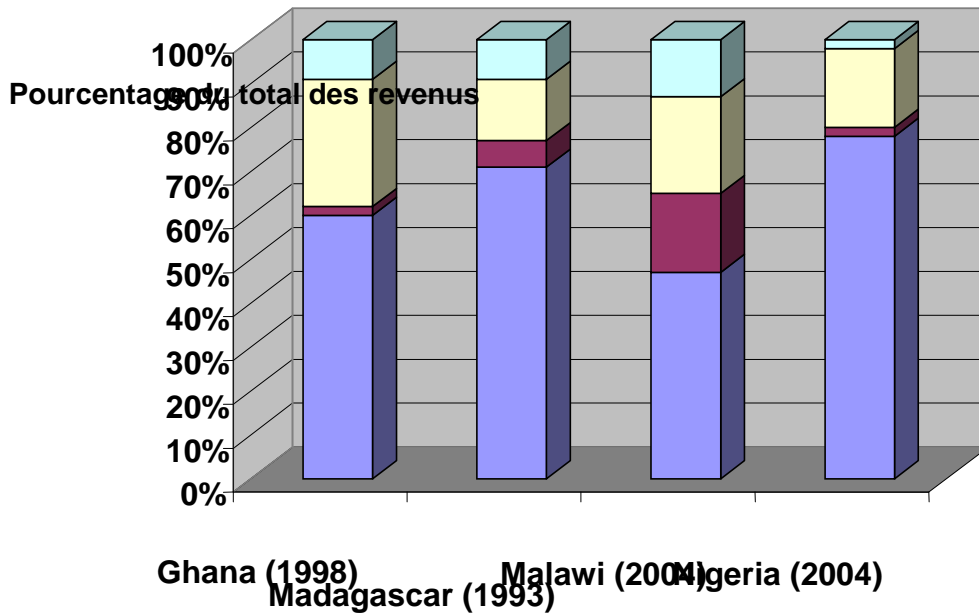
3.1 Si les villes africaines disposent du même potentiel pour promouvoir la croissance à l'instar des autres parties du globe, pourquoi le phénomène d'urbanisation rapide du continent n'a-t-il pas entraîné une accélération de la croissance économique et une réduction de la pauvreté en milieu rural ? Pour le comprendre, il convient d'examiner les rapports qu'entretiennent les zones rurales et les zones urbaines.

3.2 Stratégies d'accroissement du niveau de vie des populations rurales

3.2.1 L'agriculture est une activité aléatoire, sensible aux fluctuations du marché et exposée aux caprices du temps. Des recherches effectuées récemment ont largement démontré que les familles d'agriculteurs y font face en diversifiant leurs sources de revenus et en étendant leurs occupations aux activités non agricoles. Pour la plupart des régions africaines, la conséquence en a été la migration temporaire, au cours de laquelle les populations rurales se rendent dans les villes et agglomérations après les récoltes et reviennent à la campagne au début de la saison agricole. Toutefois, ces dernières années, la surexploitation des terres et la pauvreté grandissante dans les zones rurales ont amené les populations rurales à se chercher une résidence permanente dans les zones urbaines, où elles exercent des activités informelles.

3.2.2 Des études (Tacoli (2006) et Ellis (1998)) ont démontré qu'en règle générale, 30 à 50% des revenus des ménages ruraux en Afrique sub-saharienne proviennent de sources non agricoles (dont les envois de fonds des travailleurs à l'étranger), atteignant un niveau aussi élevé que 80 à 90% dans certaines régions comme l'Afrique australe (voir Graphique 2).

Graphique 2 : Sources de revenu des ménages ruraux



Source: Davis et al (2002)

■ Revenu agricole
 ■ Emploi agricole salarié
 ■ Revenu non agricole
 ■ Transferts & autres

3.2.3 Le champ couvert par le travail hors plantation varie sensiblement d'une région à l'autre, tout comme les sources de revenu. Les activités vont de l'artisanat aux emplois temporaires du secteur du bâtiment et des travaux publics, en passant par le petit commerce, les emplois dans le secteur public et sur les sites touristiques. Une autre stratégie connexe, concernant en particulier les agriculteurs plus aisés, consiste à investir dans les biens fonciers urbains – une maison, un restaurant, etc. – qui procureront un revenu stable et amortiront également les effets d'une mauvaise récolte (voir Baker, 2006).

3.3 Exode rural

3.3.1 La migration est en effet un déterminant clé des stratégies d'amélioration du bien-être de bon nombre de familles rurales. Une étude des rapports zone rurale – zone urbaine effectuée au Mali, au Nigeria en en Tanzanie fait valoir que près de 50% des ménages ruraux habitant la zone couverte par l'étude comptent au moins un migrant. Ce taux atteint même des pointes de l'ordre de 80% dans les zones du Sahel enclines à la sécheresse (Bah et al., 2003). Traditionnellement, l'exode rural est perçu comme le départ des jeunes (particulièrement les hommes), quittant leurs familles et la vie dure et fastidieuse du village, pour aller s'installer en ville – ou tout au moins en quête d'un avenir meilleur en ville. Toutefois, diverses études démontrent qu'une proportion croissante de migrants est constituée de jeunes femmes célibataires.

3.3.2 Des recherches récentes ont également indiqué que la migration n'est pas le fait d'une décision personnelle, mais en partie une stratégie d'accroissement du niveau de vie, telle qu'adoptée par la famille pour rentabiliser au maximum le capital humain. Ainsi, les

membres de la famille jouissant du degré d'instruction le plus élevé sont plus enclins à la migration vers les villes et agglomérations où les rendements de l'éducation sont en règle générale plus élevés que ceux de l'agriculture. En effet, selon un scénario d'ordre général, les plus instruits ont tendance à aller plus loin et à finir leur course dans les villes les plus importantes.

3.3.3 La migration qui est soit temporaire soit permanente peut revêtir diverses formes. A titre d'exemple, elle peut être un déplacement saisonnier vers la grande ville la plus proche à la fin des cultures ou lorsque celles-ci sont considérablement réduites. Elle peut parfois être un processus étape par étape, allant d'un village à une ville et, quelques années plus tard, de la ville à la capitale. Il existe également beaucoup de migration de retour, ou migration "circulaire". Dans une large mesure, la migration vers les zones rurales est un phénomène des âges de la vie (par exemple revenir au village à la vieillesse ou pour se marier). Mais elle traduit également la difficulté à trouver un emploi urbain. A titre d'exemple, avec le recul de l'activité économique en Zambie, bon nombre de travailleurs et leurs familles sont retournés dans leurs villages respectifs, si bien que la proportion de la population urbaine a baissé de 40% en 1980 à 35% en 2000.

3.3.4 L'exode rural produit également des envois de fonds, qui jouent un rôle important dans la réduction de la pauvreté en milieu rural. La grosse part des envois de fonds de travailleurs à l'étranger permet à la famille bénéficiaire de faire face aux dépenses de consommation. Mais en général, une importante partie de cette somme est destinée à l'éducation et une part plus petite aux investissements au niveau des exploitations. Dans certains cas, les envois de fonds servent à la création de petites ou microentreprises dans les zones rurales, qui fournissent parfois des biens et services de base aux populations rurales.

3.4 Villes de marché en zone rurale

3.4.1 Les villes-marchés jouent un grand rôle dans la vie sociale et économique des populations rurales. Elles constituent parfois les centres administratifs où sont représentés différents organismes publics (tels que la police). Des écoles secondaires sont parfois implantées dans les petites villes, à l'instar des dispensaires et petits hôpitaux. Ces petites agglomérations fournissent un accès à un ensemble très divers de biens de consommation, de services de réparation, de services vétérinaires, de moulins à grains et de magasins de ravitaillement. A bien des égards, elles sont également l'interface entre la population rurale locale et les marchés nationaux (et internationaux).

3.4.2 Les planificateurs ont eu tendance à mettre en exergue l'importance des petites villes de marché dans la chaîne logistique agricole, en ce qu'elles fournissent les intrants et achètent les extrants. Bon nombre de stratégies de développement rural ont tenté d'accroître la fourniture des services agricoles dans les villes de marché. Les petites et moyennes agglomérations ont également été perçues comme des « pôles de croissance » potentiels, qui pourraient détourner les migrants des grandes villes. Aussi, diverses tentatives ont-elles été faites pour implanter des industries dans ces villes. Les résultats ont été plutôt mitigés.

3.4.3 Il en est ainsi parce que le sort des villes de marché rural, non pas seulement en tant que centres de services agricoles mais aussi en tant que pourvoyeurs de services personnels et d'emploi, est avant tout tributaire de l'économie agricole locale. A titre d'exemple, dans la Région centrale productrice de cacao du Ghana, la chute des cours mondiaux de ce produit dans les années 80 a déclenché un exode rural à partir des petites villes (Songsore, 2000).

3.5 Les villes en tant que marchés

3.5.1 Bien que certains ménages urbains s'adonnent aux activités agricoles (« agriculture urbaine »), les citadins sont avant tout des consommateurs de denrées alimentaires. Avec l'accroissement de la population urbaine se développe un marché des produits agricoles qui profite aux paysans – quand les taux de change et le régime commercial ne sont pas de nature à favoriser les denrées alimentaires importées.

3.5.2 Alors que la migration en tant que telle n'accroît pas la consommation de produits alimentaires, le déplacement des travailleurs vers les villes produit deux effets nettement perceptibles. Premièrement, il augmente le volume des denrées achetées et vendues contre espèces et, de ce fait, accélère le passage de l'agriculture de subsistance à la culture commerciale. Deuxièmement, en éloignant des travailleurs de l'activité agricole, tout en gardant la demande plus ou moins constante, la productivité et le revenu par ouvrier agricole vont croître. Si le départ à la ville permet également aux migrants de gagner des revenus plus importants, la demande globale de denrées alimentaires va aussi connaître un accroissement.

3.5.3 Cependant, dans la plupart des pays, le rôle des villes et agglomérations en tant que marchés est encore incomplètement exploité. Premièrement, la possibilité d'utiliser les cultures vivrières de base comme « moteurs » du développement agricole est réduite. L'élasticité-prix des cultures vivrières de base a tendance à être faible tandis que l'accroissement de la production fait baisser les prix. En outre, l'élasticité par rapport au revenu des cultures vivrières de base est également faible. En conséquence, l'accroissement des revenus en ville ne va pas accroître sensiblement la taille du marché. Le contraire tend à être vrai en ce qui concerne notamment les fruits, légumes, le lait et la volaille. Ainsi, alors que l'accroissement des revenus ruraux peut, par exemple, ne pas apporter grand-chose au cultivateur de manioc au Ghana, il est de nature à exercer un impact marqué sur la demande de plus haute valeur, la culture à forte intensité de main-d'œuvre et les produits de l'élevage, tout en augmentant les revenus agricoles et l'emploi – qui à leur tour sont pris en compte dans les rapports des villes-marchés décrits ci-avant.

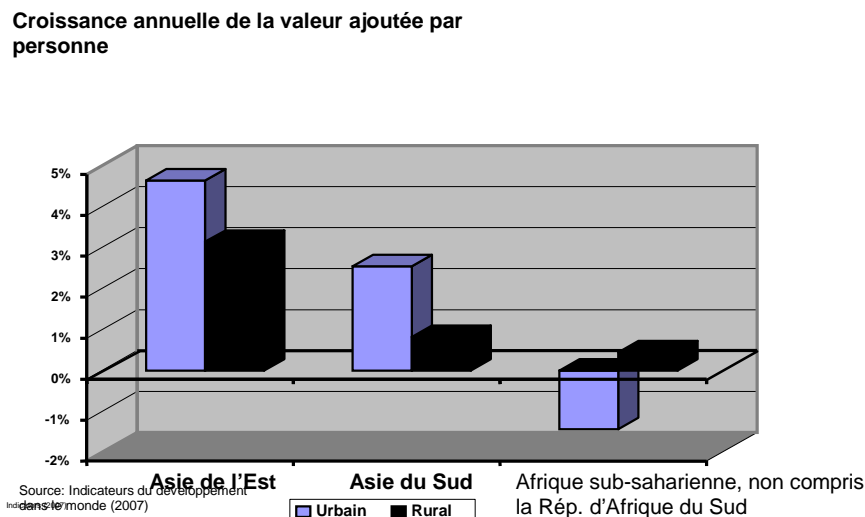
3.5.4 Deuxièmement, une augmentation considérable de la production des cultures d'exportation traditionnelles de l'Afrique est également limitée. Alors qu'un pays particulier pourrait parvenir à l'expansion de ses exportations de cacao ou de thé, un accroissement de grande envergure de la production et des exportations a des chances d'être compromis par la faiblesse de l'élasticité de la demande par rapport aux prix sur le marché international. La chute des cours mondiaux du café consécutive à l'entrée du Vietnam sur le marché des exportations fait clairement apparaître l'impossibilité d'utiliser ces cultures pour relever sensiblement les revenus des petits exploitants de l'Afrique sub-saharienne. Alors que des créneaux pourraient exister dans le domaine de l'horticulture, la possibilité de reproduire le succès remporté par le Kenya dans l'exportation des fleurs est peu probable. (Il convient également de noter que ces producteurs sont à peine des petits exploitants : ils emploient des milliers de travailleurs dans de grandes serres.)

3.6 Pourquoi les villes africaines ne sont-elles pas devenues des moteurs de la croissance ?

3.6.1 Tout porte à croire que les revenus urbains en Afrique sub-saharienne accusent une baisse. Contrairement à la perception ordinaire, il apparaît que les revenus ruraux ont

enregistré une légère hausse durant la période allant de 1970 à 2005⁵ (voir Graphique 3 ci-après).

Graphique 3 : Evolution indicative des revenus ruraux et urbains durant la période 1970-2005



3.6.2 La baisse des revenus urbains a des répercussions sur la pauvreté en milieu urbain qu'elle aggrave, les liens avec l'agriculture urbaine, l'environnement et la fourniture des infrastructures entre autres. Comparativement à l'Asie, les activités économiques implantées en milieu urbain en Afrique (c'est-à-dire industrie et services) ont eu un mauvais rendement, et l'important lien de croissance entre les revenus urbains et la demande accrue de produits agricoles est inexistant. Plus particulièrement, la baisse des revenus dans les zones urbaines signifie que le marché de produits agricoles à forte valeur ajoutée comme les fruits, les légumes, le lait, les œufs et la viande a été en stagnation. Ce résultat fait un violent contraste avec l'Inde où près de 40 % de l'accroissement de la production agricole, durant la période 1982-1998, provenaient de produits à fort rendement économique (Parthasarathy Rao et al. 2004).

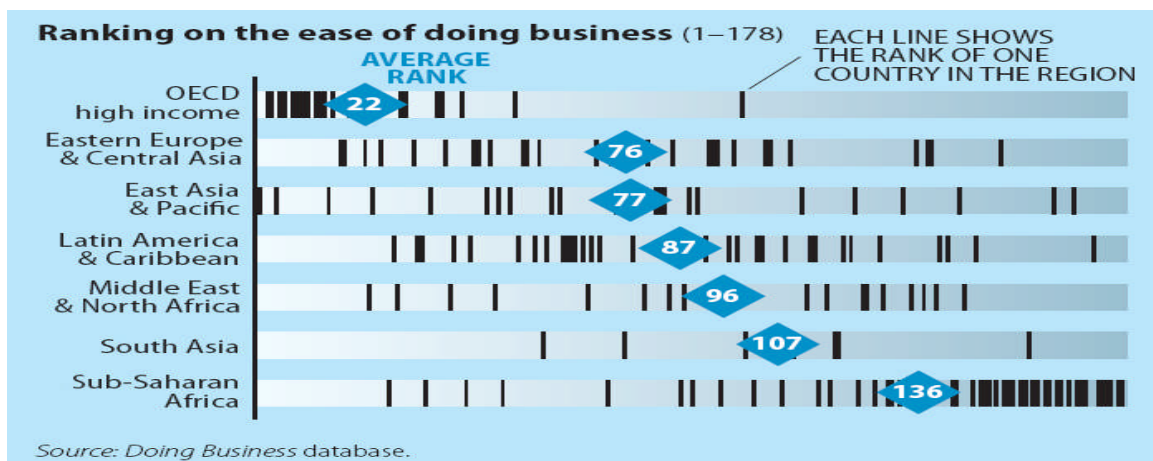
3.6.3 Trois facteurs de la politique économique se présentent comme des obstacles à l'accélération de la croissance rapide des économies urbaines : l'instabilité macro-économique, le climat d'investissement peu propice et l'insuffisance des infrastructures⁶.

⁵ En l'absence d'enquêtes fiables permettant d'assurer le suivi systématique des revenus urbains et ruraux, les montants fournis sont calculés en rapport étroit avec les revenus urbains et ruraux. La valeur ajoutée dans le secteur agricole (en dollars EU constants de 2000) par personne du monde rural est utilisée comme une variable de substitution pour les revenus ruraux. La valeur ajoutée dans les secteurs agricoles et de services par personne du monde urbain est utilisée comme variable de substitution pour les revenus urbains. Etant donné que des activités industrielles et de services sont implantées dans les zones rurales et que des activités agricoles sont entreprises dans les zones urbaines, les valeurs ne peuvent être qu'approximatives. Par ailleurs, la définition qu'on donne des secteurs urbain et rural varie suivant les pays. En conséquence, les revenus qui en résultent ne supportent pas la comparaison qu'on pourrait établir entre la zone urbaine et la zone rurale soit à l'intérieur d'un même pays soit d'un pays à l'autre. Toutefois, la tendance en ce qui concerne les deux variables de substitution devrait être assez proche de la tendance réelle relative aux revenus urbains et ruraux.

⁶ Au nombre des autres facteurs ayant une incidence négative sur le développement urbain et rural, on peut citer l'instabilité politique, les conflits et les guerres, ainsi que le VIH/sida.

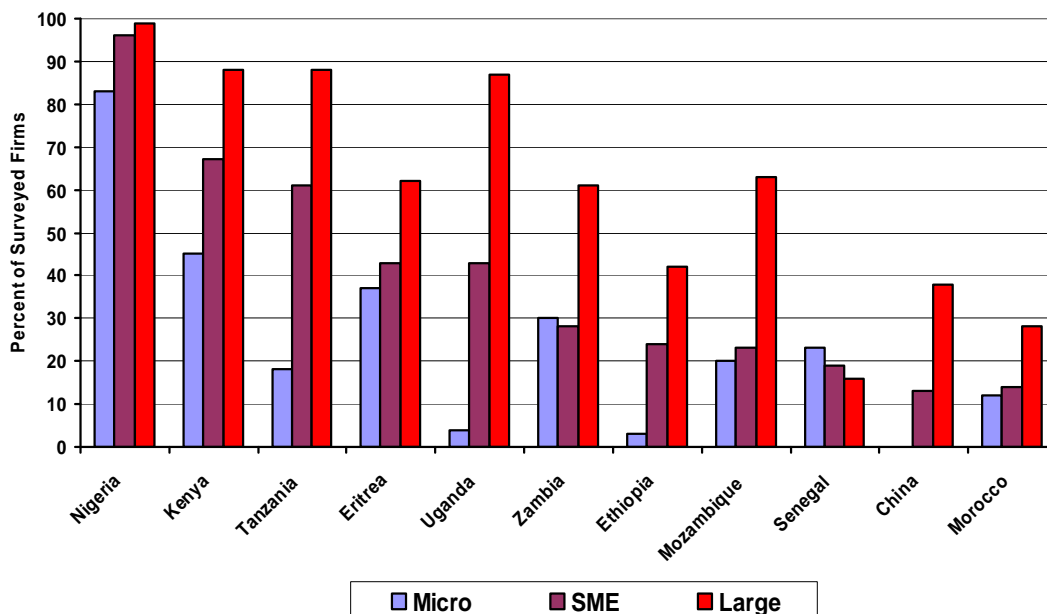
Toutefois, au cours de la dernière décennie, des progrès ont été accomplis pour pallier un bon nombre des échecs des politiques antérieures. Les politiques macro-économiques sont à présent beaucoup plus viables et concourent à la promotion de la stabilité. Néanmoins, des insuffisances subsistent dans le climat des investissements, qu'il convient de combler de manière systématique. En effet, il est beaucoup plus difficile pour les entreprises – tant nationales qu'étrangères – d'avoir des relations d'affaires avec l'Afrique qu'avec d'autres régions du monde (voir Graphique 4).

Graphique 4: Il est difficile d'avoir des relations d'affaires avec l'Afrique sub-saharienne



Classement en fonction de la facilité de faire de bonnes affaires (1-178)	
	Rang occupé
	Chaque ligne indique la position de chaque pays de la région
Revenu élevé estimé de l'OCDE	
Europe de l'Est & Asie centrale	
Asie de l'Est & Pacifique	
Amérique latine & Caraïbes	
Moyen-Orient & Afrique du Nord	
Asie du Sud Afrique sub-saharienne	
Source : Base de données <i>La pratique des affaires</i>	

3.6.4 Ce qui ressort des différentes enquêtes, c'est que les chefs d'entreprise africains considèrent le manque d'infrastructures comme une source de grandes difficultés. Aussi n'est-il pas surprenant que la qualité et la couverture des infrastructures en Afrique soient à la traîne par rapport aux régions riches. Toutefois, même quand on compare les pays de l'Afrique sub-saharienne aux pays des autres régions sur la base de niveaux de revenu identiques, les pays africains marquent le pas du point de vue de l'accès à l'électricité, aux télécommunications et à l'eau potable. Une grande parade aux échecs du secteur pour les entreprises est d'effectuer des investissements onéreux dans leurs propres équipements. Ainsi, les moyennes et grandes entreprises en Afrique dans leur grande majorité disposent de groupes électrogènes de secours, qui leur appartiennent en propre (Graphique 5).



Graphique 5 : Utilisation de groupes électrogènes de secours

Pourcentage des entreprises de l'enquête

Nigeria Kenya Tanzanie Erythrée Ouganda Zambie Ethiopie Mozambique Sénégal Chine Maroc
 Microentreprise PME Grande entreprise

3.6.5 En effet, le manque d'infrastructures place les entreprises de l'Afrique sub-saharienne dans une situation de concurrence défavorable. Eifert & Ramachandran (2004) font observer ce qui suit :

« ... si le réseau électrique défaillant du Kenya bénéficiait d'une amélioration pour atteindre le niveau de qualité de celui de la Chine, les économies et l'accroissement de la productivité qui en résulteraient pour les entreprises kenyanes constitueraient l'équivalence des fonds nécessaires pour résorber la presque totalité des coûts de main-d'œuvre. »

3.6.7 Les causes à l'origine de l'insuffisance des équipements des infrastructures de base mis à disposition sont de plusieurs ordres :

- le sous-investissement dans l'infrastructure de base ;
- la mise en place d'un système de gouvernance, dans les villes et agglomérations, qui ne permet pas aux projets et programmes financés par les pouvoirs publics de répondre aux besoins locaux ;
- la mauvaise politique d'aménagement des terres et du processus d'urbanisation – un problème qui se traduit visiblement par la prolifération des taudis, qui envahissent toutes les villes d'Afrique.

4. Le rôle de la Banque africaine de développement

La Banque africaine de développement a un rôle capital à jouer dans la promotion des villes en tant que pôles de croissance. L'orientation stratégique de la Banque repose sur les facteurs suivants : le soutien à la prestation et au développement des services d'infrastructure de base ;

l'amélioration des finances municipales et la facilitation de l'accès aux marchés financiers ; le renforcement des capacités dans le domaine de l'entretien des équipements d'infrastructures publics ; et la promotion de plans de partenariats public-privé (PPP) viables pour la mise en œuvre des projets d'infrastructure et des programmes de prestation des services publics. La Banque devra également mettre l'accent sur le renforcement de la gouvernance institutionnelle et des capacités de gestion des villes par la fourniture d'une aide appropriée à l'appui des réformes ; l'appui aux processus de réformes de la décentralisation budgétaire ; la promotion de la culture de la transparence ; et le renforcement des mesures de sauvegarde anti-corruption dans la gestion des villes.

5. Conclusions

5.1 L'analyse ci-avant a démontré qu'il existe une relation symbiotique entre le développement rural et le développement urbain. Cette relation trouve son expression dans les stratégies de subsistance des ménages particuliers, dans les rapports étroits qu'entretiennent les villes de marché et leur arrière-pays rural, mais également dans la relation d'interdépendance qu'entretiennent les consommateurs urbains et les producteurs agricoles. Il n'y a pas un choix à opérer entre le développement urbain et le développement rural ; les programmes et projets qui stimulent la croissance agricole et réduisent la pauvreté en milieu rural doivent rester en place. Toutefois, ils gagneraient en efficacité si les gouvernements menaient une politique avisée de développement urbain. Par conséquent, la difficulté majeure pour les décideurs africains et les bailleurs de fonds est de tirer le meilleur parti du processus d'urbanisation et de trouver les voies et moyens de renforcer les articulations entre la zone rurale et la zone urbaine en vue d'accélérer la croissance économique et réduire la pauvreté.

6. Questions à débattre

Dans le cadre de l'étude de cette question primordiale, les participants au Séminaire de haut niveau pourraient envisager de mettre un accent particulier sur les aspects suivants :

- Bien que la migration contribue moins à la croissance des villes et agglomérations que l'expansion démographique naturelle, une enquête effectuée récemment par les Nations Unies (2008) démontre que 83% des gouvernements africains ont eu une politique qui visait la maîtrise de l'exode rurale. Ces politiques contribuent-elles à la promotion de la croissance économique, de l'équité et du développement rural ?
- Les grandes villes africaines sont-elles trop grandes (du point de vue démographique) ? Ou alors sont-elles trop petites ?
- Quelle importance revêt l'infrastructure de haute qualité dans un monde en voie de globalisation ?
- Les politiques macro-économiques ont-t-elles toujours tendance à favoriser les résidents urbains ? Les entreprises urbaines ? Si oui, comment cette tendance à privilégier les villes se manifeste-t-elle ?
- Quel rôle les petites villes et les villes moyennes jouent-elles dans l'appui au développement de l'agriculture et à la lutte contre la pauvreté ?
- Quel est le juste équilibre du point de vue des investissements d'infrastructure dans les grandes villes, les petites villes et les zones rurales ? L'assainissement des taudis

par rapport à l'amélioration des routes rurales de desserte ? L'amélioration du service téléphonique fixe ou l'électrification des petites villes ? Etc.

- Quel rôle pourrait et devrait jouer la BAD dans l'appui au développement urbain en Afrique ?

Ouvrages de référence

- Bah, Mahmoud, Salmana Cissé, Bitrina Diyamett, Gouro Diallo, Fred Lerise, David Okali, Enoch Okpara, Janice Olawoye and Cecilia Tacoli. 2003. *Changing Rural–Urban Linkages in Mali, Nigeria and Tanzania*. Environment and Urbanization Vol. 15 No. 1 April 2003
- Baker, Jonathan. 2006. *Survival and Accumulation Strategies at Rural-Urban Interface in North-West Tanzania*. In Tacoli, Cecilia, ed. 2006. *The Earthscan Reader in Rural-Urban Linkages*. Earthscan, London and Sterling, VA
- Davis, Benjamin, Paul Winters, Gero Carletto, Katia Covarrubias, Esteban Quinones, Alberto Zezza, Kostas Stamoulis, Genny Bonomi and Stefania DiGiuseppe. *Rural Income Generating Activities: A Cross Country Comparison*. ESA Working Paper No. 07-16. Agricultural Development Economics Division, FAO. Rome
- Eifert, Benn and Vijaya Ramachandran. 2004. *Competitiveness and Private Sector Development in Africa: Cross-Country Evidence*, from the World Bank’s Investment Climate Data. Africa Region, Private Sector Unit, World Bank Group. Washington, DC
- Ellis, Frank. 1998. *Livelihood Diversification and Sustainable Rural Livelihoods*. In Carney, Diana (ed.). *Sustainable Rural Livelihoods*. DFID, London
- Freire, Mila and Mario Polèse. 2003. *Connecting Cities with Macroeconomic Concerns: The Missing Link--Do Local Public Services Matter? A Case Study of Five Cities*. The World Bank, Washington, DC
- Harris, J. and Todaro, M. 1970, “Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis”, *American Economic Review* 60: 126-42.
- Haggblade, S., and P. Hazell. 1989. *Agricultural Technology and Farm-Nonfarm Growth Linkages*. *Agricultural Economics* 3: 345–364.
- ILO. 2002. *Women and Men in the Informal Economy*. International Labour Organisation. Geneva.
- Krüger, Fred 2006. *Taking Advantages of Rural Assets as Coping Strategy for the Urban Poor: The Case of Rural Interrelations in Botswana*. In Tacoli, Cecilia, ed. 2006. *The Earthscan Reader in Rural-Urban Linkages*. Earthscan, London and Sterling, VA
- Lewis, Arthur. 1954. *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*. *Manchester School of Economics and Social Studies* 22: 139-91.
- Lipton, Michael. 1977. *Why Poor People Stay Poor: A Study of Urban Bias in World Development*. Temple Smith. London
- Mellor, John. 1999. *Faster, More Equitable Growth – The Relation Between Growth in Agriculture and Poverty Reduction*. Agricultural Policy Development Project, Research Report No. 4. Abt Associates Inc. Prepared for United States Agency for

International Development, Bureau for Global Programs Center for Economic Growth and Agricultural Development, Division of Agriculture and Food Security.

Parthasarathy Rao, P., P.S. BIRTHAL, P.K. JOSHI and D. KAR. 2004. *Agricultural Diversification in India and Role of Urbanization*. Markets, Trade and Institutions Division, International Food Policy Research Institute. Washington, D.C.

Potts, Deborah. 2006. *Urban Growth and Urban Economies in Eastern and Southern Africa: Trends and Prospects*. In Deborah F. Bryceson and Deborah Potts, (editors), "African Urban Economies: Viability, Vitality or Vitiating? Palgrave Macmillan, Houndsmills, Basingstoke

Songsore, J. 2000. *Towards a Better Understanding of Urban Change: The Ghana Case Study*. Urban Change Working Paper 2, IIED, London.

Tacoli, Cecilia. 1998. *Rural-Urban Interactions: A Guide to the Literature*. Environment and Urbanization, Vol. 10, No. 1, April 1998

Tacoli, Cecilia, ed. 2006. *The Earthscan Reader in Rural-Urban Linkages*. Earthscan, London and Sterling, VA

Tacoli, Cecilia. 2007. *Links Between Rural and Urban Development in Africa and Asia*. Paper presented at United Nations Expert Group Meeting on Population Distribution, Urbanization, Internal Migration and Development, United Nations Secretariat, New York, 21-23 January 2008

United Nations. 2008. *World Population Policies 2007*. Population Division, Department of Economic and Social Affairs. New York

WHO-UNICEF. 2008. *Joint Monitoring Programme for Water and Sanitation*. Data available at <http://www.wssinfo.org> (accessed March 27, 2008)

World Bank. 2007. *Agriculture for Development, World Development Report 2008*. The World Bank. Washington, DC.

SEMINAIRE DE HAUT NIVEAU II

LE FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT URBAIN

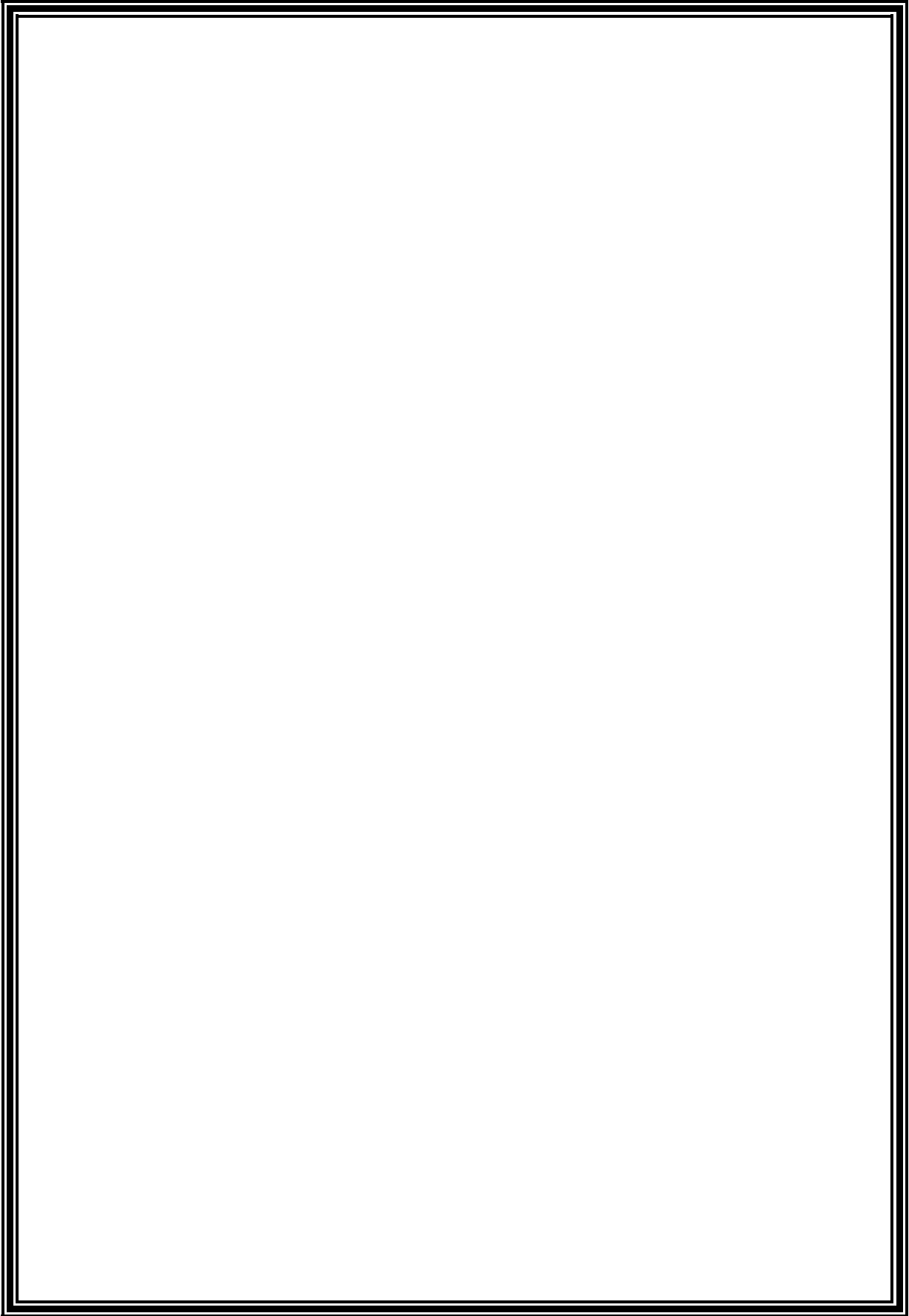
Document de réflexion

Date: 13 mai 2008

Lieu: Salle de réunion 2

*Centro Internacional de Conferências Joaquim Chissano
(CCJC)*

Heure: 14:30 - 17:00



Résumé

Il convient de déployer de gros efforts pour combler le fossé entre l'infrastructure et les services dans les zones urbaines en Afrique. Cela nécessite d'importants investissements et l'adoption d'une nouvelle approche. En effet, le développement urbain peut être financé par les recettes fiscales, les frais d'utilisation ou l'aide des bailleurs de fonds. S'il est vrai que le gouvernement doit participer activement à la création de certaines infrastructures et à la prestation de certains services en zone urbaine, en raison de leur usage collectif et de leur caractère non concurrentiel, il reste que la mobilisation des importantes ressources nécessaires, requiert la création d'un environnement propice à la participation du secteur privé qui serait par ailleurs encouragé à investir dans l'infrastructure et les services et en assurer la gestion. Les Gouvernements doivent revoir leur façon de procéder. En effet, la décentralisation des services publics, assortie d'une responsabilité accentuée, peut rapidement générer de meilleurs services et infrastructures dans les zones urbaines. Il conviendrait de conférer aux municipalités davantage de pouvoir pour tirer parti des marchés de crédit, à condition que la dette reste soutenable. Ces municipalités devraient rendre compte aussi bien aux bénéficiaires qu'au Gouvernement central. Il faut renforcer l'expertise technique des municipalités. S'agissant du secteur privé, il est nécessaire de mettre en place un cadre réglementaire approprié qui rassurerait les investisseurs tout en leur permettant de fournir des services à des prix concurrentiels.

Le Financement du développement urbain

1. Introduction

1.1 *Les Besoins financiers.* D'après le Projet du Millénaire des Nations Unies, l'Afrique doit améliorer substantiellement les conditions de vie d'au moins 31 millions d'habitants des bidonvilles à l'horizon 2010 si elle compte atteindre son objectif n°11 des OMD-7 (à savoir, assurer la viabilité environnementale). Cela devrait se traduire par des investissements de l'ordre de 16 milliards de dollars (Projet du Millénaire des Nations Unies, 2005, page 128, Tableau 8.3) Si l'objectif plus ambitieux qu'est l'éradication des bidonvilles en Afrique est poursuivi, alors les coûts s'élèvent à 167 milliards de dollars pour une population de 250 millions de bidonvilliens africains. En outre, l'urbanisation rapide accentue actuellement la pression sur les collectivités territoriales africaines pour qu'elles offrent les services requis par des populations de plus en plus nombreuses avec des moyens limités ou sans aucun moyen de payer, ne serait-ce que pour les services de base. Des ressources sont nécessaires pour l'extension des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement en vue de réduire les maladies liées à l'eau et de construire des routes, des écoles et des hôpitaux. Des financements sont aussi requis pour développer les transports en commun afin que les villes puissent se développer et soutenir leur potentiel économique. Dès lors, les besoins financiers requis pour combler les déficits d'infrastructures et de services dans les zones urbaines d'Afrique sont considérables, croissants et urgents.

1.2 *Le Défi.* Le mauvais état des infrastructures et services urbains est le reflet de la stagnation économique et des échecs institutionnels du passé. La mauvaise performance économique des années 80 et 90, et l'instabilité économique dans un certain nombre de pays, ont fait obstacle aux investissements publics et privés. Les migrations des zones rurales vers les villes ont aggravé les problèmes. Toutefois, au cours des 5 dernières années, l'Afrique a passé un moment critique et son PIB a enregistré une croissance annuelle d'environ 5 à 6 pour cent. Le défi actuel de l'Afrique est de capitaliser sur ses bonnes performances actuelles et de trouver des solutions de financement appropriées pour améliorer son infrastructure urbaine tout en faisant des plans pour l'avenir. Ces solutions doivent s'inspirer des leçons du passé et tenir compte de la diversité des zones urbaines d'Afrique. Certaines villes (ex. Johannesburg, Tunis) sont dotées d'institutions qui fonctionnent bien et d'une infrastructure urbaine décente, tandis que d'autres (ex. Freetown) sortent de guerres civiles. Non seulement ces conflits ont détruit pratiquement toutes leurs infrastructures urbaines, mais ils ont aussi réduit leurs options de financement pour le développement urbain.

1.3 *Résumé.* La présente Note conceptuelle étudie les options qui s'offrent à l'Afrique en matière de mobilisation des ressources pour le développement urbain. La Section 2 présente la nature des investissements requis en matière d'infrastructure et de services urbains, et elle identifie les options de financement qui sont disponibles au secteur public. La Section 3 analyse comment le secteur privé peut compléter le secteur public et quelles actions doivent être prises pour faciliter les investissements et les partenariats public-privé. La Section 4 présente quelques questions qui méritent de faire l'objet d'un débat.

2. Le Fondement du secteur public

2.1 *Caractéristiques.* Toute l'infrastructure urbaine, et pratiquement tous les services, qui sont requis à mesure que les centres urbains se développent, se caractérisent par des

investissements considérables, des contenus techniques élevés, un grand décalage entre la conception et la prestation, et dans beaucoup de cas leur caractère de bien public et leurs coûts externes élevés. Un exemple en est la mise en place d'un réseau de transport en commun, la construction d'un aéroport ou d'un hôpital pour desservir une ville ou plus.⁷ Ces caractéristiques ont un certain nombre d'implications. En effet, compte tenu des investissements considérables que l'on doit réaliser avant d'engranger des recettes, peu d'entreprises privées sont désireuses de s'engager dans ces projets. Les contenus techniques élevés des projets nécessitent beaucoup d'experts. Or, dans la majorité des pays africains, même dans ceux qui sont les plus développés, cette expertise est rare. Enfin, en raison des effets externes imbriqués de ces biens et services, le marché ne peut pas efficacement en déterminer le prix.⁸

2.2 *Domaine public* : Du fait de ces caractéristiques toutes particulières, le financement, la fourniture et le maintien des infrastructures et services urbains ont longtemps été perçus comme le domaine réservé des gouvernements. Mais, cette justification a été remise en question. En effet, dans beaucoup de cas, les gouvernements n'ont pas été en mesure de fournir des infrastructures et services nouveaux et de maintenir ceux qui étaient en place. La plupart des gouvernements n'ont pas pu planifier les besoins futurs. Ce défaut de planification, par exemple dans le secteur de l'énergie, peut avoir des effets très néfastes sur la croissance économique. Les raisons en sont nombreuses et comprennent les chocs (internes et externes) qui ont réduit la croissance économique et se sont soldés par la baisse des ressources publiques, la mauvaise gestion, un faible capital humain et une croissance urbaine rapide.

2.3 *Niveau du gouvernement* De nos jours, il est clairement établi que les besoins de financement urbain ne peuvent pas être satisfaits uniquement par le secteur public. Les investissements publics et privés sont essentiels pour restaurer les infrastructures urbaines existantes et en construire de nouvelles afin de satisfaire les besoins actuels et futurs des populations. Le secteur public peut servir de catalyseur en encourageant l'instauration d'un environnement favorable qui permet au secteur privé d'investir en toute confiance dans les grands projets infrastructurels urbains, et aussi en étant un partenaire du secteur privé. Toutefois, une question importante se pose, à savoir, quel niveau du gouvernement devrait fournir l'infrastructure urbaine? La prestation de services de base et de l'infrastructure locale est habituellement perçue comme étant le domaine des administrations municipales puisqu'elles sont plus proches des populations et, partant, en position privilégiée pour comprendre leurs besoins.

2.4 *Décentralisation* Beaucoup de pays ont cherché à décentraliser la fourniture des services en faveur des collectivités locales, afin d'améliorer la prestation des infrastructures et services urbains. Toutefois, cette mesure n'a pas souvent produit de meilleurs résultats. Une explication possible est que les collectivités locales continuent de compter sur les gouvernements centraux pour obtenir l'essentiel de leurs recettes. La majorité des pays ne disposent pas d'un système transparent et responsable pour l'affectation des fonds aux

⁷ L'aéroport Houari Boumediene d'Alger, ouvert en 2006, a coûté environ 327 millions de dollars (Oxford Business Group, volume 54, disponible à <http://www.oxfordbusinessgroup.com/weekly01.asp?id=2183>).

⁸ Par exemple, un bon système d'assainissement offre des avantages privés aux ménages qui l'utilisent. Mais, les avantages ne vont pas exclusivement aux ménages qui utilisent le système : les maladies ont moins de chance de se répandre à d'autres ménages qui, dès lors, en tirent parti lorsqu'un assainissement moderne et un traitement des eaux usées sont mis à la disposition d'autant de ménages que possible.

municipalités. Les transferts tendent plutôt à être imprévisibles. Cela empêche de planifier des investissements infrastructurels à large échelle qui requièrent plusieurs années de mises de fonds.

2.5 *Autonomie* : Dans la plupart des pays africains, les ministères et les organismes au niveau central ont tendance à financer et à réaliser tous les grands projets infrastructurels. A l'exception notable de l'Afrique du Sud, les collectivités territoriales d'Afrique comptent en général pour moins d'un vingtième de la totalité des dépenses publiques. Ces budgets limités sont dépensés en grande partie pour les frais courants, une part minimale étant réservée aux investissements. Les collectivités territoriales sont chargées de peu d'activités, comme la collecte et le traitement des déchets solides, les terminaux d'autocars et les abattoirs. En outre, les budgets municipaux sont approuvés d'une manière générale par le gouvernement central. Cela signifie que le gouvernement central aura à approuver tout emprunt à long terme fait par les municipalités et son approbation est souvent perçue comme une garantie qu'un financement suffisant serait disponible pour le service de la dette.

2.6 *Régime foncier* Les gouvernements peuvent utiliser les impôts ou la redevance couvrant l'utilisation des services pour obtenir une partie de la valeur ajoutée par leurs investissements publics dans les projets d'urbanisation tels que les routes, l'assainissement et les écoles (Smolka, 2002). D'une manière générale, 1 à 2,5 pour cent des valeurs de la propriété sont retenues au titre de l'impôt sur la propriété locale pour financer les services publics locaux dans les pays développés. Toutefois, la mise en place de ce système présuppose que les droits de propriété sont convenablement définis. L'absence de règles de propriété bien définies et d'un système cadastral, ainsi qu'une faible responsabilisation politique, font en sorte que les taxes sur la propriété génèrent des revenus très faibles dans beaucoup de pays africains. C'est à ce niveau que réside un défaut de coordination caractérisé. Un bon système cadastral est nécessaire pour générer les revenus destinés à financer le développement urbain, lequel stimulera la croissance économique. Mais, les gouvernements ont besoin de ressources pour établir le système cadastral, le registre des propriétés, pour appliquer efficacement la loi et, plus important encore, pour obtenir les compétences techniques requises pour gérer le système. De plus, les taxes sur la propriété sont impopulaires, en particulier chez les riches et la communauté des hommes d'affaires, peut-être parce qu'elles sont plus difficiles à éviter que les impôts sur le revenu. En conséquence, même lorsque l'impôt immobilier existe, les valeurs imposables des immeubles sont rarement rajustées en fonction de l'inflation et elles ont tendance à être sérieusement obsolètes.

Encadré 1: Impôts fonciers --Une opportunité manquée

L'accès à l'infrastructure et la qualité des services ont une influence majeure sur les loyers et les valeurs de la propriété. A Nairobi par exemple, le loyer d'une chambre passe de 12 à environ 20 \$ par mois, si le logement offre des services de base comme l'eau, l'électricité et une fosse d'aisances. L'impôt foncier constitue le moyen courant par lequel le gouvernement recueille une partie des bénéfices tirés de l'infrastructure publique. Si elle est bien gérée, la taxe sur la propriété peut être une source importante et porteuse de revenus pour les municipalités. Dans beaucoup de villes du monde, elle est la principale source de revenus. Toutefois, à l'exception notable de l'Afrique du Sud, la taxe sur la propriété est largement sous utilisée en Afrique. En effet, alors que la taxe sur la propriété compte pour environ 20 pour cent des recettes à Johannesburg, elle ne représente que 1 pour cent à Lagos.

2.7 *Etats fragiles* : Lorsqu'on planche sur les questions financières des zones urbaines en Afrique, il y a de bonnes raisons de traiter les pays fragiles et en période post-conflit séparément du reste de l'Afrique. En règle générale, les Etats fragiles se caractérisent par une gouvernance, des politiques et des institutions faibles. Cette expression couvre les Etats qui connaissent un effondrement de l'Etat et des conflits violents, ceux qui relèvent d'un violent conflit ainsi que ceux qui sont sous la menace de tels conflits. Les Etats fragiles font face à des contraintes financières et institutionnelles plus rigoureuses et à des besoins de développement urbain plus aigus. L'effondrement des recettes publiques est souvent la marque de la fragilité de l'Etat. Dans les pays en conflit et les pays sortant d'un conflit, les infrastructures urbaines, notamment les routes et les ponts, sont dégradées suite à la négligence et à la destruction. Les Etats fragiles disposent de peu d'options de financement endogènes pour assurer le développement urbain ou pour faire face à d'autres besoins de dépenses – le système financier est souvent caractérisé par des dysfonctionnements et la confiance du secteur privé est inexistante. En conséquence, les Etats fragiles sont susceptibles de dépendre des flux d'aide pour leurs besoins de dépenses.

2.8 *Phase post-conflit* : Il est peu probable que des pays en conflit considèrent le développement urbain comme étant prioritaire, car la primauté est souvent accordée à l'impératif de gagner la guerre. Pire, les initiatives de développement urbain sont susceptibles d'être détruites par les combats. Pour les économies d'après conflit, il existe potentiellement trois principales sources de financement – l'aide, le rapatriement des capitaux placés à l'étranger et la diaspora. L'aide tend à augmenter au cours des premières années qui suivent un conflit. Toutefois, la capacité de gestion de l'aide est souvent faible, et elle se traduit parfois par de faibles taux de décaissement. Le défi pour les administrations municipales consiste à renforcer leurs capacités de gestion des projets afin d'attirer l'aide. Le conflit provoque l'évasion des capitaux, de sorte qu'à la fin du conflit, une part considérable de la richesse d'un pays est susceptible de s'être accumulée à l'étranger. Aussi, la fuite des capitaux constitue-t-elle une source potentielle de financement dans les pays qui relèvent d'un conflit. La question est de savoir comment le développement urbain peut-il bénéficier de ces capitaux placés à l'étranger ? Certaines des politiques qui conditionnent le rapatriement des capitaux placés à l'étranger sont de nature macroéconomique – notamment une faible inflation – et permettent de s'assurer que ces capitaux rentrent au pays, mais sans être nécessairement affectés au développement urbain. Le défi à ce niveau est de concevoir des politiques visant à attirer les capitaux placés à l'étranger et de les affecter au développement urbain en particulier. La diaspora, dont la taille tend à s'accroître pendant le conflit, constitue une autre source de financement.

2.9 *Lever les obstacles au secteur privé*

Les investisseurs privés citent souvent six facteurs qui rendent les investissements peu attrayants dans la plupart des pays d'Afrique:

- Le niveau élevé d'incertitude réglementaire, qui accroît les risques liés au projet et rend la mobilisation des crédits difficile, voire impossible ;
- Le manque de clarté dans le processus décisionnel et les retards d'exécution qui en découlent;
- L'absence d'engagement de la part du gouvernement, qui offre aux intérêts en place d'énormes opportunités de bloquer effectivement toute participation privée ;

- Le manque de solvabilité de l'acheteur, ou la faible capacité et/ou le manque de volonté des consommateurs de payer pour le service;
- La disponibilité et la convertibilité limitées des devises, qui rendent incertains le service de l'emprunt et le rapatriement des bénéfices; et
- L'étroitesse des marchés financiers locaux et les coûts élevés de l'emprunt local qui obligent les promoteurs à lever des fonds et des emprunts au niveau international, même si une part importante des revenus du projet et/ou des coûts de construction est libellée en monnaie locale.

2.10 Il existe des instruments et des facilités des donateurs qui peuvent aider à lever les trois derniers obstacles. L'assistance technique peut contribuer à résoudre les deux premiers problèmes. Cela veut dire que, dans beaucoup de pays d'Afrique, un facteur clé manquant est l'engagement du gouvernement. En tenant compte de ces contraintes, nous allons à présent examiner comment le secteur privé peut contribuer à la fourniture de l'infrastructure et des services urbains en Afrique.

3. Recourir au secteur privé et aux marchés financiers

3.1 En fonction du niveau de développement du pays, et de la confiance du secteur privé, le secteur privé peut jouer un rôle plus ou moins important en matière de financement de l'infrastructure et des services urbains.

3.2 *Etablir des prix justes* : La condition nécessaire pour engager le secteur privé dans la fourniture de l'infrastructure et des services urbains est que les tarifs puissent permettre aux investisseurs d'avoir un bon retour sur investissement. Une forte résistance politique vis-à-vis de la fixation des tarifs devant couvrir la totalité du coût des services a rendu difficile la mobilisation des financements pour l'infrastructure urbaine.⁹ Toutefois, de nombreuses études ont montré que les pauvres sont non seulement désireux de payer pour les services, mais qu'en fait, ils paient souvent relativement plus que les ménages à revenu moyen et élevé, et souvent pour un service de qualité inférieure, alors que les subventions en faveur des groupes à revenu élevé, qui consomment généralement la majorité des services, présentent des avantages plus élevés.¹⁰

3.3 *Promouvoir les Partenariats public-privé (PPP)* : Entre 1984 et 2006, l'Afrique a attiré une participation privée dans l'infrastructure pour un montant de plus de 92 milliards de dollars EU. Toutefois, il existe d'importantes disparités entre les régions. En effet, ces investissements ont été réalisés en grande partie en Afrique du Sud et en Afrique du Nord. Dans toute l'Afrique sub-saharienne, à l'exception de l'Afrique du Sud, les investissements se sont chiffrés à 33 milliards de dollars. Les deux tiers de ce montant étaient destinés aux projets du secteur des télécommunications, soit un solde d'environ 11 milliards de dollars EU pour les autres secteurs infrastructurels. Les investissements privés dans l'infrastructure

⁹ Par exemple, les données provenant de l'autorité de régulation en Zambie indiquent que, en 2005, les recettes tarifaires des services urbains d'approvisionnement en eau suffisaient à couvrir seulement 70% de leurs coûts opérationnels. Des chiffres semblables ont été signalés par Ogun (2003) pour neuf sociétés publiques des eaux au Nigeria.

¹⁰ Les bidonvillains de Dar es Salaam paient l'équivalent de 8\$ pour 1000 litres d'eau, achetés au bidon. Dans la même ville de Tanzanie, les ménages plus aisés connectés au réseau municipal reçoivent cette quantité pour juste 0,34\$. Au Royaume Uni, le même volume d'eau de robinet coûte 1,62£ et aux Etats-Unis, il ne coûte que 0,68\$ (Financial Times, 3 avril 2008).

représentent une part infime du montant estimé de 15 milliards de dollars EU requis annuellement en plus des niveaux d'investissement courants, pour atteindre les ODM à l'horizon 2015. Ces flux d'investissements arrivent au moment où les investissements du secteur public en Afrique sub-saharienne semblent avoir chuté drastiquement, passant de plus de 4% du PIB au début des années 1980 à moins de 2% du PIB aux environs de 2000. En comparaison, la Chine et le Vietnam investissent environ 10% du PIB en infrastructure (Straub, 2007). Ainsi, il y a des possibilités d'accroître la participation du secteur privé au développement de l'infrastructure en Afrique.

3.4 *Expérience du PPP en matière d'approvisionnement en eau* : Dans beaucoup de régions d'Afrique, la plupart des habitants des cités et villes s'approvisionnent en eau auprès de vendeurs d'eau privés et non à partir du réseau de distribution public. Bien que les petits entrepreneurs jouent un rôle important dans la fourniture de l'eau, il y a eu une forte réticence à faire participer les entreprises privées pour gérer les systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Toutefois, il existe des exceptions significatives. En effet, en 2005, l'Algérie a signé des contrats avec des sociétés privées pour la construction et l'exploitation de trois stations de traitement d'eau pour un coût d'investissement total de 510 millions de dollars EU. L'Afrique du Sud a pu également attirer une participation et un financement privés significatifs à travers des contrats de concession pour des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement, au titre desquels des opérateurs privés assurent l'exploitation et la maintenance, le financement des immobilisations et la fourniture de la main d'œuvre pour une période de 15 ans ou plus. Dans certaines régions d'Afrique, des compagnies internationales des eaux se sont intéressées à la gestion ou aux contrats de bail/affermage pour lesquels elles font peu d'investissements ou, plus généralement, aucun investissement; autrement dit, le financement des nouveaux investissements provient des gouvernements.

3.5 Outre l'Algérie et l'Afrique du Sud, 15 pays ont, à un moment ou à un autre, signé des contrats de gestion ou de bail pour l'approvisionnement en eau. Deux de ces contrats ont été résiliés et six ont expiré sans qu'un nouvel opérateur n'ait été désigné. Ainsi, à ce jour, seuls sept pays ont des contrats en cours avec des opérateurs privés. Dans l'ensemble, il apparaît que l'expérience en Afrique de l'Ouest (spécialement en Côte d'Ivoire, mais aussi au Niger et au Sénégal) a été plus concluante que dans d'autres régions du continent. Une alternative intéressante à la recherche d'un partenaire international pour le service se trouve en Ouganda, où la fourniture de l'eau dans 57 villes d'environ 750 000 habitants est gérée par quinze opérateurs privés locaux.

3.6 *Les PPP au niveau local* : Dans l'ensemble, il s'avère que le rôle potentiel des entreprises locales a été négligé, bien que beaucoup de prestataires de services privés existent déjà. En Afrique du Sud, le Municipal Infrastructure Investment Unit (MIIU) a fourni des conseils aux collectivités territoriales sur la manière de structurer les partenariats public-privé dans un large éventail d'activités municipales. Cela a généré un certain nombre de solutions novatrices aux activités qui, traditionnellement, avaient été réalisées par les collectivités territoriales elles-mêmes. Un domaine qui présente un vaste potentiel pour des partenariats public-privé est l'aménagement des terres et la promotion immobilière dans le cadre desquels l'accès à la terre et les droits d'aménagement peuvent être subordonnés à la fourniture des services d'infrastructures. L'autre option consiste à promouvoir les alternatives communautaires et il existe beaucoup d'exemples de systèmes de fourniture d'eau de proximité qui sont gérés par des ONG et des associations communautaires.

3.7 *Contraintes budgétaires* : Lorsque des ressources modestes sont débloquées par le gouvernement central pour financer le développement urbain, les collectivités territoriales peuvent, en principe, recourir aux marchés financiers pour atténuer leurs contraintes budgétaires. Toutefois, si les collectivités territoriales ne sont pas tenues de rendre compte de leur gestion, et si le système de freins et de contrepoids n'est pas approprié, il est probable qu'ils n'obtiendront pas l'autorisation d'emprunter. Les raisons de cette situation pourraient être le désir de contrôler ou de limiter la dette publique ou, surtout, d'éviter les problèmes de risque moral. En effet, un gouvernement central pourrait avoir l'obligation expresse ou implicite de venir à la rescousse des collectivités territoriales qui ne peuvent pas rembourser leur dette.

3.8 *Les Banques municipales de développement* : Au regard des problèmes que connaissent les municipalités pour obtenir des fonds auprès du marché financier, plus de 50 pays ont créé des intermédiaires de crédit spéciaux, communément appelés banques municipales de développement, pour prêter des fonds aux collectivités territoriales. Bien que certaines de ces institutions existent depuis pratiquement trois décennies, elles sont restées en grande partie des vecteurs de la canalisation des fonds provenant des institutions internationales et des gouvernements centraux. En général, leur performance financière a été mauvaise. Les exceptions ont été les institutions qui ont procédé au nantissement des prêts, généralement par le droit d'intercepter les transferts provenant du gouvernement central et destinés à la municipalité emprunteuse. Dès lors, si elles fonctionnent en suivant des principes commerciaux judicieux, les banques municipales de développement peuvent aider les collectivités territoriales à accéder aux marchés financiers locaux. Pour les villes plus grandes, une banque municipale de développement devrait être considérée comme une institution transitoire, à l'étape immédiatement avant que l'emprunteur puisse accéder aux prêts des banques commerciales ou au marché obligataire local à des conditions commerciales. Pour les petites municipalités, les banques municipales de développement peuvent être un puissant moyen de regrouper leurs besoins de financements et d'accéder aux marchés financiers de long terme.

3.9 *Accéder aux marchés financiers* : Les banques commerciales ont tendance à imposer des critères plus stricts que les banques municipales de développement avant d'accorder des prêts aux emprunteurs sous-souverains. Une saine gestion financière (contrôles, audits, réformes des procédures de passation des marchés) est une condition préalable à l'accès aux marchés financiers. Toutefois, lorsque les perspectives financières futures de la municipalité sont incertaines, les prêteurs insistent aussi d'habitude sur une certaine forme de sécurité. Cela a été à l'origine de l'émergence des différents types d'obligations municipales suivantes:¹¹

- Les obligations générales, cautionnées par la foi et le crédit entiers de l'émetteur et ses ressources imposables;
- Les obligations-impôts limitées et spéciales, cautionnées par les produits d'un impôt spécifique ; et
- Les obligations-recettes, cautionnées par les recettes provenant de services spécifiques, ex. les terminaux d'autocars, l'eau, etc.

¹¹ Les Banques adoptent des approches similaires. Pour simplifier le débat, la discussion porte essentiellement ici sur les obligations.

3.10 Les obligations générales ne sont pas courantes en Afrique. Lorsqu'elles ont été utilisées, comme au Zimbabwe dans les années 1990, elles étaient censées revêtir une garantie implicite du gouvernement central. Plus fréquemment, les obligations sont cautionnées par un impôt ou un flux de recettes spéciaux, qui sont canalisés à travers un compte de garantie bloqué.

3.11 *Données d'expérience avec les marchés financiers* : La capacité de l'Afrique à recourir aux marchés financiers pour lever des financements privés destinés à l'infrastructure est limitée par trois facteurs liés (Sheppard, von Klaudy et Kumar, 2006). Primo, la plupart des pays africains ont des notes de solvabilité souveraine faibles ou inexistantes. Secundo, la majorité des marchés financiers locaux ne sont pas en mesure de financer des projets infrastructurels. Tertio, la nature même de ces projets d'infrastructures comporte un risque lié à l'investissement, et partant, constitue un élément dissuasif à la réalisation de ces investissements par le secteur privé. Aussi, peu de villes africaines peuvent-elles accéder aux marchés financiers par les obligations municipales de diverses échéances sans production de garantie. Les grandes villes d'Afrique du Sud font partie de ce groupe, bien qu'à ce jour, seule Johannesburg a eu recours à ce mécanisme (voir Encadré 2), et Le Cap est en train d'initier un processus visant à créer une obligation nationale à moyen terme sur 5 ans aboutissant finalement à l'émission d'une obligation municipale de la Ville du Cap. Le Caire et Lagos pourraient être de sérieux candidats à de tels mécanismes de financement. L'Afrique peut s'inspirer des données d'expérience des petites et moyennes villes du Mexique et de l'Inde, en recourant au regroupement des besoins de financement afin de présenter une demande de financement crédible susceptible d'être approuvée par les marchés.

Encadré 2: Des municipalités recourent au marché obligataire

Ces dernières années, la ville de Johannesburg a émis plusieurs obligations et emprunté auprès des banques. En 2004, elle a émis une obligation sur 6 ans. Plus tard au cours de la même année, elle a émis une obligation sur 12 ans avec une garantie partielle couvrant 40% du principal auprès de la Development Bank of Southern Africa et de la Société financière internationale. Les obligations étaient notées AA par FitchRatings, soit une hausse de trois points par rapport à la notation libre A donnée par la ville. L'émission a enregistré une souscription considérable, permettant un resserrement de l'écart à 164 points de base au dessus du point de référence. Grâce à la garantie, la ville de Johannesburg a réussi, non seulement à allonger l'échéance des obligations, mais aussi à en réduire le taux d'intérêt. Hors d'Afrique, d'autres pays en développement offrent des exemples qui pourraient être imités partout où le marché financier est suffisamment développé. Par exemple, l'Association des banques des Philippines a créé le Local Government Units Guarantee Corporation (LGUGC) qui garantit les émissions d'obligations municipales. Le LGUGC perçoit des droits d'entrée de 2,5% à 3,5%. En cas de défaillance, le LGUGC se charge de rembourser la dette. Pour éviter tout problème de risque moral, le LGUGC a le droit d'intercepter les transferts effectués par le gouvernement central en faveur de la municipalité.

4. Rôle de la Banque et Thèmes de discussion

4.1 La présente Note conceptuelle a démontré que des infrastructures inappropriées réduisent la productivité des entreprises urbaines et limitent leurs capacités de croissance. La Note conceptuelle 4 sur 'L'amélioration des peuplements informels en Afrique' a apporté la preuve que le manque d'infrastructures de base a un impact grave sur la vie des populations pauvres des zones urbaines. La Note conceptuelle 1 sur 'Les Villes en tant que pôles de croissance' a montré que l'incapacité des cités et villes à remplir leur rôle potentiel dans le processus de développement a retardé la croissance agricole et la réduction de la pauvreté rurale.

4.2 La Banque a fait de l'investissement dans les infrastructures sa principale priorité. Entre 1993 et 2006, la Banque a approuvé quelque 400 millions de dollars en faveur de projets d'infrastructures. Pour mettre en évidence cette nouvelle orientation, la Banque a organisé et abrité la Semaine africaine de l'Eau en mars 2008 qui, entre autres questions, a planché sur la nécessité d'investir dans les infrastructures hydrauliques.

5. Sujets de Discussion

Eu égard à la nécessité de combler les déficits d'infrastructures et de services dans les zones urbaines, et fort de l'exposé ci-dessus, il faut trouver des réponses aux questions suivantes :

- Quel est le rôle des différentes instances de l'Etat dans la résorption des déficits d'infrastructures et de services dans les zones urbaines d'Afrique?
- Comment garantir que la décentralisation et l'autonomie des municipalités assurent la prestation des services aux zones urbaines?
- Comment financer le développement urbain dans les pays fragiles et les pays sortant d'un conflit ?
- Quels services et infrastructures urbains pourraient être fournis par le secteur privé ?
- Comment garantir au mieux l'accès aux ménages pauvres lorsque les services urbains sont gérés par le secteur privé ?
- Quel rôle spécifique la Banque peut-elle jouer dans le financement du développement urbain ?

6. Références

- Dillinger, William (1994) 'Decentralization and its Implications for Service Delivery.' UNDP/UNCHS/World Bank, Urban Management Program
- High Level Panel (2007) 'Investing in Africa's Future: The ADB in the 21st Century.' Panel de Haut niveau pour la Banque africaine de Développement.
- Otun, Johnson A. (2003) 'Issues and implications of water pricing in urban Nigeria.' Exposé présenté à la 29e Conférence internationale WEDC sur le thème 'Vers l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement', tenue à Abuja, Nigeria
- Sheppard, Robert, Stephan von Klaudy, et Geeta Kumar (2006) 'Financing infrastructure in Africa: How the region can attract more project finance.' Public-Private Infrastructure Advisory Facility Note No. 13 – Sept. 2006
- Stoveco (1997) 'Urban Services Improvement: A Willingness To Pay Study.' Rapport préparé pour le Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire, Gouvernement de l'Etat de Lagos. Disponible à http://www.stoveco.com/Lagos_WTP97/index.html.
- UN Millennium Project (2005). A Home in the City—Achieving the Millennium Development Goals. Task Force on Improving the Lives of Slum Dwellers. Publié par Earthscan. Londres.

SEMINAIRE DE HAUT NIVEAU III

DECENTRALISATION ET GOUVERNANCE URBAINE

Document de réflexion

Date: 13 mai 2008
Lieu: Salle de réunion 3
Centro Internacional de Conferências Joaquim Chissano
(CCJC)
Heure: 2:30 pm to 5:00 pm

Résumé

La croissance urbaine demeure dans une grande mesure non maîtrisée dans de nombreux pays africains, comme l'atteste la prolifération des taudis et des installations précaires avec leurs conséquences négatives sur la productivité et la compétitivité. S'il est vrai que la croissance urbaine est rapide, il reste que le problème essentiel semble lié à la faiblesse des capacités institutionnelles pour la gestion le processus d'urbanisation de manière efficace, effective et durable.

L'amélioration de la gestion urbaine est entravée par un certain nombre de contraintes, parmi lesquelles : les pouvoirs politiques limités des municipalités ; l'existence de cadres législatifs et juridiques inadaptés ; l'insuffisance des cadres administratifs ; la faiblesse des ressources financières ; des capacités de gestion limitées ; et un déficit de communication entre les municipalités et leurs administrés.

Les programmes et projets du secteur public doivent être parfaitement adaptés aux conditions et nécessités locales, ce qui ne pourrait se faire qu'en transférant le pouvoir de décision à l'échelon le plus bas possible. Les autorités centrales ne disposent pas de toutes les données nécessaires pour prendre des décisions rationnelles et efficaces, étant donné que, dans certains domaines, les collectivités locales disposent d'un avantage comparatif. En dépit des progrès enregistrés ces dernières années, la décentralisation politique, administrative et financière demeure embryonnaire dans la plus grande partie du continent. Les plans de décentralisation doivent également prévoir un cadre efficace pour assurer le bon fonctionnement des institutions à différents niveaux, ainsi que des mécanismes de coordination et de collaboration entre les autorités à différents niveaux et entre les autorités du même niveau.

Il s'agit donc de réformer les politiques, les cadres juridiques et le mode de gouvernance en faisant participer le secteur privé et la société civile, notamment les organisations de base. Le séminaire offre l'occasion aux gouverneurs de la Banque africaine de développement d'explorer les domaines dans lesquels cette institution pourrait intervenir pour contribuer à améliorer la gouvernance dans les villes du continent.

Décentralisation et gouvernance urbaine

1. Introduction

La croissance urbaine demeure dans une grande mesure non maîtrisée dans de nombreux pays africains, comme l'atteste la prolifération des taudis et des installations précaires avec leurs conséquences négatives sur la productivité et la compétitivité. S'il est vrai que la croissance urbaine est rapide, il reste que le problème essentiel semble lié à la faiblesse des capacités institutionnelles pour la gestion le processus d'urbanisation de manière efficace, effective et durable. Ce problème multiforme nécessite une intervention aussi bien au niveau national qu'à l'échelon local.¹²

L'expérience montre qu'un développement urbain durable dépend de l'existence d'une direction politique dotée d'une vision démocratique et équitable de la société urbaine d'une part, et de systèmes de gestion urbaine transparents et efficaces, de l'autre. Les programmes et projets du secteur public doivent être parfaitement adaptés aux conditions et nécessités locales, ce qui ne pourrait se faire qu'en transférant le pouvoir de décision à l'échelon le plus bas possible. Les autorités centrales ne disposent pas de toutes les données nécessaires pour prendre des décisions rationnelles et efficaces, étant donné que, dans certains domaines, les collectivités locales disposent d'un avantage comparatif. En dépit des progrès enregistrés ces dernières années, la décentralisation politique, administrative et financière demeure embryonnaire dans la plus grande partie du continent. Il s'agit donc de réformer les politiques, les cadres juridiques et le mode de gouvernance en faisant participer le secteur privé et la société civile, notamment les organisations de base. Le renforcement de la gestion urbaine est entravé par un certain nombre de contraintes, parmi lesquelles :

- Les pouvoirs politiques limités des municipalités
- L'existence de cadres législatifs et juridiques inadaptés
- L'insuffisance des cadres administratifs
- La faiblesse des ressources financières
- Des capacités de gestion limitées
- Un déficit de communication entre les municipalités et leurs administrés

La présente note conceptuelle propose une vue d'ensemble sur la manière dont est géré le processus de développement urbain dans les villes et agglomérations africaines et dégage les solutions possibles. Des thèmes connexes sont examinés dans la note conceptuelle N° 2 sur le *financement du développement urbain* (ex : financements et transferts du gouvernement central vers les collectivités locales) et la note conceptuelle N°4 sur la *rénovation des établissements humains spontanés dans les villes africaines* (ex : gestion du processus d'aménagement foncier en faveur des pauvres des zones urbaines).

¹² Des gouvernements sous nationaux peuvent exister à différents niveaux : état (dans un système fédéral), province, région, district, municipalité, arrondissement ou quartier. Au sens du présent document, l'expression « collectivités locales » renvoie généralement à la municipalité.

2. Modèles de gestion urbaine

2.1 Vue d'ensemble des attributions des municipalités en Afrique

2.1.1 Les municipalités africaines sont censées fournir toute une palette de services par comparaison aux attributions du gouvernement central. On trouvera ci-après un aperçu des services fournis par l'une ou l'autre instance :

- *Les lignes électriques et téléphoniques* fixes relèvent des organismes nationaux;
- *Les routes principales* sont construites et entretenues par une autorité nationale des autoroutes;
- *Les rues des villes* sont construites et entretenues par les collectivités locales;
- *L'approvisionnement en eau* est de plus en plus assuré par des organismes nationaux ou régionaux qui ne sont pas sous le contrôle direct des autorités municipales (bien que, dans certains cas, ce service soit du ressort des municipalités);
- *La collecte des déchets solides* revient aux municipalités
- La construction et l'entretien des *infrastructures publiques* comme les parcs, les marchés, les abris d'autobus, les abattoirs, etc. sont confiées aux municipalités;
- *L'enseignement primaire* et *les soins de santé de base* sont de plus en plus dévolus aux collectivités locales;
- *La planification urbaine* est assurée par les municipalités mais est soumise à l'agrément des autorités centrales;
- *L'aménagement foncier* relève pour une grande part des attributions du gouvernement central, mais certains pouvoirs sont délégués aux municipalités, ce qui entraîne souvent des lacunes dans les dossiers d'enregistrement et alourdit la procédure d'approbation (et favorise la corruption);
- *La construction des infrastructures municipales* en Afrique francophone est souvent confiée à une entreprise de travaux publics nationale (comme Agetip au Sénégal) et les coûts sont assumés par les municipalités. (On ne sait pas toujours qui, des municipalités ou de l'entreprise de travaux publics, définit les priorités.)

2.2 Décentralisation

2.2.1 Même si la liste de leurs prérogatives est très longue, les municipalités africaines (à l'exception notable de l'Afrique du Sud et, dans une certaine mesure, du Zimbabwe et de l'Ouganda), ne jouent qu'un rôle limité dans le processus de développement. Pour comprendre ce paradoxe, il faut examiner les différents aspects de la décentralisation.

- La décentralisation politique signifie le transfert des pouvoirs d'élaborer les politiques et de légiférer de l'échelon central aux assemblées et conseils locaux élus démocratiquement par leurs administrés;
- La décentralisation administrative consiste à octroyer des responsabilités importantes en matière de planification et de réalisation aux fonctionnaires locaux qui dépendent des autorités élues, et d'accorder à ces dernières le droit de recruter et de licencier le personnel, d'élaborer les grilles de salaires, etc.;

- la décentralisation financière suppose l'octroi de pouvoirs étendus en matière de recettes et de dépenses aux autorités intermédiaires et locales

2.2.2 Depuis environ une dizaine d'années, un mouvement continu vers une décentralisation politique dans de nombreux pays est apparu dans le cadre de la tendance générale vers une gouvernance plus démocratique.

2.2.3 La décentralisation politique s'est accompagnée de certaines tendances, quoique limitées, vers une décentralisation administrative. L'administration foncière est toujours du ressort de gouvernement central dans de nombreux pays. Le droit des municipalités de recruter et de licencier le personnel et d'élaborer les grilles de salaires demeure limité. En outre, les collectivités locales ont des difficultés à recruter du personnel qualifié. C'est ainsi que le conseil municipal de Lusaka, par exemple, est fortement pénalisé par cette situation, notamment au niveau du service juridique où un seul des huit postes disponible a été pourvu en 2002, du service de planification où seuls cinq postes sur trente sont occupés, du service d'ingénierie avec quatre postes opérationnels sur quinze. Quant au service d'évaluation et de gestion immobilière (chargé notamment d'évaluer tous les biens immobiliers aux fins de taxation), il ne dispose que d'un seul employé titulaire chargé de l'évaluation. Les autres employés, non titulaires, ne sont pas habilités à signer les rapports d'évaluation ni de témoigner devant les tribunaux (CEA, 2002).

2.2.4 Les collectivités locales ont généralement bénéficié de prérogatives élargies et plus précises en matière de fourniture de services et de dépenses dans ce domaine. Toutefois, l'engagement de ces dépenses doit obéir à certains critères et les budgets doivent être approuvés par le ministère de tutelle et/ou le ministère des finances.

2.2.5 Malheureusement, les collectivités locales ont rarement bénéficié de nouvelles sources de revenus. Leur base fiscale demeure extrêmement restreinte et les taux d'imposition sont souvent fixés par le gouvernement central ou doivent recevoir son aval. Le gouvernement central comble par des transferts une partie du déficit entre les prévisions de dépenses des municipalités et les recettes attendues. La plus grande partie des ajustements se font sous forme de réduction des budgets d'investissement et d'une réduction des dépenses de maintenance.

2.2.6 Ainsi, ce qu'écrivait le magazine *The Economist* (2006) au sujet des collectivités locales en Grande Bretagne semble s'appliquer à la plupart des pays africains:

“Le gouvernement... leur accorde [aux collectivités locales] un peu d'autonomie pour la planification, l'octroi de licences de vente d'alcool, la collecte des déchets et la conception des lampadaires, mais c'est à peu près tout. Le gouvernement central contrôle les recettes fiscales et la destination des dépenses.”

2.3 Gestion de l'eau et assainissement

2.3.1 Dans les pays développés, les systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement sont gérés au niveau local, soit en tant que service municipal, soit dans le cadre d'une entité financièrement autonome qui peut prendre diverses formes de partenariat entre les secteurs public et privé. Cependant, presque partout en Afrique, les collectivités locales n'ont guère de prérogatives en matière de gestion de l'eau et d'assainissement. En Afrique francophone, l'approvisionnement en eau relève souvent d'un organisme public qui

sert l'ensemble du pays, comme c'est le cas au Sénégal, en Cote d'Ivoire et en Tunisie. En Afrique de l'Est, notamment au Kenya, en Tanzanie et en Zambie, la tendance est à la mise en place d'organismes régionaux dont certains ne couvrent qu'une seule zone métropolitaine, comme à Dar es Salam, par exemple. Les chercheurs s'accordent à reconnaître que l'approvisionnement en eau et la qualité de service sont meilleurs dans les pays où cette prestation est assurée par un organisme national que dans ceux où les collectivités locales en ont la charge. Il semble toutefois que l'option régionale peut permettre de faire les mêmes économies d'échelle et assurer la même qualité de service que la formule nationale.

2.4 Capacités des collectivités locales

2.4.1 La notion de "collectivités locales" varie à travers le continent. Il existe d'importantes différences dans la superficie du territoire et la taille de la population dont elles ont la charge (tableau1).

Tableau 1: population et superficie moyennes des municipalités de certains pays

Pays	Population moyenne	Superficie moyenne (en km².)
Soudan	293,400	17,400
Côte d'Ivoire	221,769	3,740
Nigeria	204,267	1,206
Kenya	191,916	3,344
Somalie	142,464	7,591
Ouganda	86,222	775
Angola	77,822	7,510
Rwanda	76,700	236
Afrique du Sud	69,842	1,771
Ghana	26,410	301
Algerie	21,124	1,546
Mali	15,124	1,771

Source: Fox et Gurley (2006)

2.4.2 A l'intérieur d'un même pays, les variations peuvent être considérables entre les municipalités métropolitaines (qui regroupent des millions de personnes) et les districts ruraux. Particulièrement petites, les municipalités des zones rurales éloignées éprouvent souvent de grandes difficultés pour attirer un personnel qualifié. Dans une étude sur la gestion financière dans six municipalités de Tanzanie, Fjeldstad et al. (2004) a noté que ces dernières manquaient de personnel spécialisé dans les finances (problème aggravé par les multiples exigences, parfois contradictoires, en matière d'établissement des rapports destinés à l'administration centrale). L'étude indique également, d'après les données des services du Trésor, que les comptables confirmés représentaient à peine un tiers des effectifs. Le reste du personnel n'avait pas de formation en comptabilité ou alors n'avait que des certificats de travail...Les bureaux de l'auditeur interne des conseils sociaux sont soit en sous effectifs, soit totalement dépourvus de personnel.

3. Quels sont les problèmes essentiels ?

3.1 La note conceptuelle N°4 sur la rénovation des établissements humains spontanés dans les villes africaines analyse les raisons pour lesquelles les zones urbaines ne répondent pas aux besoins et aux aspirations élémentaires de la population pauvre. Afin d'éviter de rappeler les problèmes et les solutions possibles à la question des taudis, la présente section sera consacrée à quelques uns des problèmes essentiels qui limitent le potentiel productif des villes et agglomérations du continent.

3.1.1 Les études sur le climat de l'investissement montrent que l'accès au foncier est un problème, aussi bien pour les pauvres des zones urbaines, que pour les entreprises. Le délai pour l'achat d'un terrain peut aller de dix à douze mois et le prix peut être élevé. C'est ainsi qu'au Mozambique, par exemple, les entreprises déboursent en moyenne 18 000 dollars en frais de dossier pour l'obtention d'un terrain. Au Nigeria, d'importantes commissions occultes sont exigées et certaines entreprises ont attendu dix ans avant d'obtenir un terrain. Les traitements préférentiels et les mesures restrictives sont également appliqués dans les pays où la terre appartient à l'Etat. Ainsi, en Erythrée, tout le monde sait que les entreprises bien introduites obtiennent facilement les assiettes foncières qu'elles désirent, alors que d'autres doivent affronter beaucoup de difficultés et payer le prix fort. En Ethiopie, les loyers payés par les entreprises privées atteignent 16 à 25 % des ventes, alors que les entreprises publiques ne paient que l'équivalent de 2 % des ventes (Eifert et Ramachandran, 2004). Kessides (2006) indique qu'au Sénégal, des entreprises se plaignent du fait que les améliorations dans l'administration fiscale, l'immatriculation des entreprises et les douanes ont été annulées par l'allongement des délais pour l'obtention de terrains.

3.1.2 L'accès à une énergie électrique fiable à un prix raisonnable est incontestablement le problème le plus ardu qui se pose dans le domaine de l'infrastructure en Afrique. Le tableau 2 ci-après reflète la mauvaise qualité du service fourni aux entreprises.

Tableau 2: Insuffisances dans la fourniture d'électricité

	Part de l'énergie dans les coûts de l'entreprise (pourcentage moyen)	Pertes de production dues aux coupures (pourcentage moyen)	Nombre de coupures annuelles (moyenne)	Nombre de jours d'attente pour un raccordement (moyenne)	Entreprises dotées de générateurs (en pourcentage)
Erythrée	5.0	5.5	60	99	43
Ethiopie	3.3	5.6	36	116	17
Mozambique		2.0	60	31.5	23
Nigeria	4.2	3.3			97
Ouganda	3.3	6.3	20	38	35
Zambie	4.2	4.5	15	174	38
Kenya	5.6	9.3	24	65	70
Maroc	2.1		12		17
Chine	1.4	2.0	2	18.5	30

Source: Eifert & Ramachandran (2004)

3.1.3 Les différences entre la Chine et les autres pays peuvent sembler légères, mais Eifert et Ramachandran (2004) notent que, si le système de distribution d'électricité défaillant du Kenya était amélioré pour être hissé au même niveau que le système chinois, les économies et les gains de productivité pour les entreprises kenyanes équivaleraient, du point de vue financier, à la quasi totalité de leurs coûts de main d'oeuvre."

3.1.4 Durant la décennie écoulée, la plupart des pays du continent ont connu une véritable révolution virtuelle dans le domaine des télécommunications avec le développement de la téléphonie mobile, révolution rendue possible grâce essentiellement aux opérateurs privés. La téléphonie fixe demeure toutefois un monopole d'Etat dans presque tous les pays. Le téléphone mobile a eu des effets positifs certains dans tous les domaines de l'économie et a facilité les relations d'affaires. Cependant, les entreprises de moyenne et grande envergure ont besoin de tous les services de télécommunication, notamment les lignes fixes. En 2003, (dernière année pour laquelle on dispose de données complètes), dans les pays africains à faible revenu, le taux de connectivité était de 0,8 abonnés pour 100 habitants. Les chiffres correspondants pour les autres pays à faible revenu sont plus de quatre fois supérieurs avec 3,5 lignes pour 100 habitants. Quant aux autres aspects (durée d'attente pour obtenir une ligne téléphonique, coût des appels internationaux, erreurs de numéro, etc.) la qualité de service dans les pays comparables est meilleure en Afrique subsaharienne.

3.1.5 Peu d'entreprises mentionnent le mauvais état du réseau routier parmi les contraintes graves, comme ils le font pour l'électricité. Ceci est peut-être dû au fait que les effets sont plus indirects. Une récente étude sur les systèmes de transport urbain dans quatre grandes villes d'Afrique subsahariennes (Dakar, Douala, Kampala et Nairobi) constate (Adam Smith International, 2005) que :

La congestion du trafic est un problème sérieux dans les quatre villes et les difficultés sont aggravées par la mauvaise qualité du réseau routier et l'absence d'une gestion efficace de la circulation...Les autorités urbaines manquent de moyens financiers pour l'entretien du réseau routier urbain...L'absence de contrôle du stationnement et d'une réglementation interdisant l'occupation des trottoirs pour des activités commerciales ont considérablement affaibli les capacités du réseau dans toutes les villes objet de l'étude.

3.1.6 L'incapacité des autorités municipales à gérer efficacement le transport urbain est confirmé par une autre étude qui a constaté que seuls trois des vingt deux systèmes de feux de signalisation de Nairobi fonctionnaient correctement. En résumé, les défaillances du transport urbain se répercutent sur le coût des livraisons, retardent les réunions et réduisent ainsi une partie des activités économiques dans les grandes agglomérations.

3.1.7 Les systèmes de canalisation de l'eau dans les zones urbaines d'Afrique subsaharienne sont moins denses que dans d'autres pays à faible revenu. Si cette situation pénalise, bien entendu, les pauvres, elle entraîne également des effets négatifs pour les entreprises. C'est ainsi qu'au Nigeria, une étude de Lee et al. (1996) note que 44 % des entreprises (75 % des grandes entreprises) disposaient de leur propre puits ou sonde, augmentant ainsi leurs dépenses d'équipement et de fonctionnement.

3.1.8 En résumé, la faiblesse des infrastructures urbaines et la lourdeur des procédures administratives exigées pour obtenir les terrains, les autorisations, etc. font que les entreprises africaines ont du mal à être compétitives dans une économie mondialisée.

4. La voie à suivre

Si l'on veut améliorer la gouvernance et mieux adapter le processus d'urbanisation aux besoins des entreprises et des populations pauvres, il faudrait prendre des mesures dans de nombreux domaines. Les plus importantes sont abordées brièvement ci-après.

4.1 Aménagement foncier

4.1.1 A mesure que les villes se développent, on assiste à un passage progressif des systèmes fonciers traditionnels à un système davantage axé sur le marché, dans lequel la terre se vend, s'achète et se loue. La politique et la législation foncières nationales doivent tendre à faciliter ce processus au lieu de l'entraver. Les décideurs doivent s'imprégner de la réalité au lieu de vouloir l'adapter à leur vision idéologique. (La loi foncière adoptée récemment a Mozambique fait figure d'exemple à cet égard.)

4.1.2 Dans de nombreux pays, le rôle des municipalités dans la vente ou la location des terres domaniales doit être plus clairement défini et les procédures de mise à disposition de ces terres doivent être harmonisées. (La ville de Dar es Salam, où les autorités ont reçu plus de 240 000 demandes de terrains en douze ans mais n'en ont distribué que 8 200, illustre la nécessité de faire des réformes dans ce domaine.)

4.1.3 La législation foncière de base ainsi que les lois relatives à la fiscalité (taxes foncières, taxes de transfert, etc.) doivent être conçues de telle sorte à ne pas dissuader les anciens et les nouveaux propriétaires d'enregistrer les transactions, ce qui est souvent le cas actuellement.

4.1.4 Les gouvernements de la plupart des pays africains doivent trouver le moyen de régulariser l'occupation de fait et d'élaborer un système cadastral approprié. Il s'agira à cet égard d'adapter les politiques et les procédures aux moyens de réalisation disponibles. Il faudrait faire en sorte que le système soit « à peu près juste » plutôt « qu'absolument faux ». Il est plus important de noter la situation générale de toutes les parcelles, leur superficie approximative, leur statut et le nom des propriétaires ou des locataires, plutôt que de mesurer chaque lot au centimètre près et s'empêtrer dans cette opération pour n'enregistrer en fin de compte qu'une partie des propriétés. C'est ainsi qu'au Cameroun, par exemple, 6 % seulement des propriétés sont cadastrées.

4.1.5 La planification urbaine doit être réaliste et tenir compte des besoins des entreprises et des ménages en matière de localisation, de services, de qualité de vie et d'espace, surtout en Afrique subsaharienne où les autorités sont trop faibles pour appliquer les codes du bâtiment et les règlements de zonage. En matière de planification et d'infrastructures, il est préférable de s'accommoder du mode de croissance tel qu'il existe actuellement, que de tenter vainement de l'inverser ou de le modifier. De fait, dans toutes les villes africaines, la disponibilité des terrains et la mise en place des infrastructures ont davantage d'impact sur l'utilisation des ressources foncières et le développement économique que les documents de planification physique. La réussite nécessite la participation de toutes les parties intéressées au processus de planification, ce qui ne peut être envisageable que si les collectivités locales sont responsabilisées.

4.2 Décentralisation

4.2.1 La décentralisation politique est une condition préalable à la décentralisation administrative et financière. Toutefois, en l'absence d'une décentralisation administrative réfléchie et, surtout d'une décentralisation financière, les conseils élus locaux n'auront plus de sens. Dans le même ordre d'idées, une décentralisation financière élargie serait inefficace et entraînerait des gaspillages si elle ne correspondait pas aux capacités administratives des collectivités locales.

4.2.2 Il existe un principe de base en matière de décentralisation financière; “ *les finances suivent la fonction* », c’est à dire qu’il faut d’abord doter les institutions sous nationales des prérogatives nécessaires en matière de dépenses, puis en matière de collecte de recettes, et enfin du pouvoir de déterminer la part du gouvernement central dans les revenus et les transferts.

4.2.3 Roy Bahl, qui étudie la question des finances municipales depuis près de quarante ans, est un fervent partisan de cette règle. Dans un document publié en 2006, il écrit avec Martinez-Vasquez :

« La première raison est que l’on ne peut pas déterminer le niveau requis des revenus des institutions sous nationales sans faire une estimation des besoins en matière de dépenses. La deuxième raison est qu’il devient difficile d’imposer des contraintes budgétaires sévères à l’échelon sous national en l’absence de revenu suffisant. Les exemples ne manquent pas de collectivités locales dont les attributions et prérogatives en matière de dépenses dépassent les revenus qui leur sont assignés. Les collectivités locales pourraient penser que l’on attend d’elles qu’elles dépensent davantage sachant que le déficit sera comblé par les instances de tutelle. En revanche, si les revenus des collectivités locales sont surestimés par rapport aux besoins en matière de dépenses, le gouvernement central serait alors en proie à des difficultés financières avec ce que cela comporte comme conséquences sur le déficit du budget central.

Il existe un troisième argument à l’appui du principe selon lequel les finances suivent l’action, mais il est évoqué moins souvent. Une allocation budgétaire économiquement efficace nécessite une connaissance préalable des prévisions de dépenses. A titre d’exemple, les services dont le prix peut être fixé, comme l’eau, l’électricité, le téléphone et le transport urbain de voyageurs, devraient financés en grande partie par les usagers ; les services généraux localisés (routes, parcs) devraient être financés par les impôts locaux ; et enfin les biens induisant d’importantes externalités devraient être financés par les impôts régionaux et les transferts intergouvernementaux. L’affirmation selon laquelle tous les services fournis par les collectivités locales doivent être financés par les usagers, les impôts locaux et les transferts intergouvernementaux n’est pas tout à fait pertinente. Les gouvernements doivent d’abord régler la question des prérogatives des collectivités locales en matière de dépenses avant de choisir une formule efficace combinant différents types d’impôts. »

4.2.4 Toute opération de décentralisation suppose des transferts importants du gouvernement central vers les collectivités locales. L’expérience montre que les transferts doivent être transparents et fondés sur un ensemble de critères objectifs, tout en imposant aux collectivités locales des obligations budgétaires strictes. En l’absence de contraintes sévères, les autorités locales auront tendance à accorder moins d’importance à la fiscalité, les dépenses inefficaces, voire les gaspillages, seront encouragés, et une telle culture risque d’être difficile à éliminer.

4.2.5 Il existe une autre manière d’aborder la question des attributions des collectivités locales : la question est de savoir dans quelles fonctions les connaissances et les préférences locales sont très importantes pour déterminer l’impact économique et social des actions gouvernementales. La planification urbaine, la gestion foncière et la mise en place des infrastructures sont autant de domaines où les collectivités locales ont un avantage comparatif par rapport au gouvernement central. Même dans les cas où l’enseignement primaire a été « décentralisé », ces activités sont déterminées presque exclusivement par le gouvernement central qui décide des programmes, des normes, de la qualification et du salaire des enseignants, du nombre d’élèves par rapport à celui des enseignants, des manuels, etc. La

seule prérogative, ou presque, des collectivités locales consiste à décider du lieu et de la date de construction de nouveaux établissements scolaires, encore qu'elles doivent obtenir l'accord des ministres de l'éducation, des finances et des collectivités locales. La responsabilité s'agissant des résultats du système éducatif est certes importante, mais la question consiste à savoir si cela ne pourrait se faire par le biais d'une stratégie de déconcentration¹³ et une plus grande participation des parents dans les affaires de l'école.

4.2.6 Toute stratégie de décentralisation doit prendre en compte les capacités administratives et de gestion des collectivités locales. Mais, comme l'ont fait remarquer Bahl et Martinez-Vasquez (2006), il s'agit là de

« ...l'histoire de l'œuf et de la poule. Il ne peut y avoir de décentralisation en l'absence de capacités suffisantes mais les capacités ne se sont pas développées parce qu'il n'y a jamais eu de décentralisation qui mériterait d'être signalée. La solution de ce paradoxe consisterait donc à adopter une politique dynamique qui associerait la formation à des mesures asymétriques avec un transfert progressif des responsabilités et des instruments financiers. Il ne sert à rien d'attendre pendant des décennies... que les capacités apparaissent à l'échelon local, car à ce rythme, il n'y aura jamais de gestion locale. »

4.2.7 Il faut appliquer des réformes audacieuses en matière de décentralisation en Afrique, mais de manière progressive avec des ajustements au fur et à mesure de l'avancée du processus. Il faudrait commencer par un examen approfondi de tous les aspects, probablement par la rédaction d'un « livre blanc » analysant les principaux problèmes et les solutions possibles. Il importe d'associer pleinement les municipalités à toutes les discussions dès le départ. Il faudrait également prendre en compte les différences importantes qui existent entre les collectivités locales. Dans ce domaine particulier il n'existe pas de solution toute faite. Les différences entre les besoins et les ressources humaines et financières d'une grande ville de plusieurs millions d'habitants, d'une agglomération moyenne de quelques milliers d'âmes ou des zones rurales éloignées, doivent être prises en compte dans le modèle retenu. La décentralisation doit également offrir un cadre efficace pour assurer le bon fonctionnement des organes de gouvernance aux différents niveaux et prévoir des mécanismes de coordination et de collaboration entre ces derniers d'une part, et entre les organes de gouvernance au même échelon, de l'autre (par exemple entre les municipalités voisines dans une zone métropolitaine importante).

4.2.8 De même, il ne faudrait pas qu'il y ait un écart trop important entre les prérogatives en matière de recettes et de dépenses et les capacités administratives. L'Indonésie est l'un des rares pays qui a réussi à gérer le « big bang » de la décentralisation sans perturber la bonne marche des services publics. Cela a été rendu possible grâce à la déconcentration de l'administration centrale par le détachement des fonctionnaires centraux « sur le terrain ». Ainsi, tous les fonctionnaires concernés étaient déjà sur place au moment du transfert des prérogatives. En d'autres termes, la « seule » chose qu'il fallait faire, était d'arrêter la filière de remontée de l'information au niveau des collectivités locales. D'autres pays ont réussi à transférer progressivement des pouvoirs aux échelons inférieurs en déléguant dans une première phase la plus grande partie des prérogatives aux échelons intermédiaires (état ou province) avant de les transférer ultérieurement aux municipalités.

¹³ On parle de « Déconcentration » lorsqu'une institution centrale délègue davantage de pouvoirs de décision aux échelons inférieurs, par exemple au niveau du district).

4.2.9 La promulgation d'une loi approuvée par le Parlement (ou loi relative aux collectivités locales) est nécessaire pour garantir la légalité de l'application des mesures de décentralisation. Une telle loi doit être claire et correspondre à la démarche politique. On peut se limiter à l'adoption d'une loi sur la décentralisation ou intégrer certains éléments du programme de décentralisation à la constitution. Pour assurer une mise en œuvre sans heurt, il faut compléter la loi en question par des dispositions réglementaires bien conçues. L'ensemble de ce dispositif doit offrir un cadre approprié pour garantir l'obligation de rendre compte et une bonne gouvernance économique et financière.

4.3 Responsabiliser davantage les collectivités locales et renforcer leur efficacité

4.3.1 La théorie et la pratique nous enseignent que, de manière générale, les collectivités locales sont plus attentives aux besoins locaux lorsque les décideurs politiques sont directement responsables devant leur administrés et choisi dans le cadre d'un processus démocratique.

4.3.2 Cela étant, l'expérience nous indique également qu'aussi bien les politiciens que les technocrates locaux peuvent être « récupérés » par divers groupes d'intérêts ou déconnectés de leur « base ». Nous avons vu que la participation des parties concernées aux opérations de rénovation des bidonvilles, d'approvisionnement en eau dans les zones rurales, etc. permet d'améliorer les résultats des actions de développement. C'est ainsi que le Programme de gestion urbaine mis en œuvre par ONU-HABITAT préconise le recours à des « stratégies de développement de la ville » élaborées avec la participation active de tous les groupes intéressés (encadré 1). L'Alliance mondiale des villes préconise un recours accru à ces stratégies qui ont été adoptées, à ce jour, par une douzaine de pays africains.

4.3.3 Afin de mettre en oeuvre sa stratégie de développement urbain, le Gouvernement camerounais a décidé d'approfondir cette démarche en instituant un système de « contrats de développement de la ville » qui sont établis dans le cadre d'un processus participatif incluant les différentes parties intéressées, à savoir la ville, le gouvernement central, et les communautés. Ces contrats définissent une série de programmes et d'attributions pour le développement de la ville sur une certaine période et renforcent l'obligation de rendre compte en matière de prestations de services.

4.3.4 Toutefois, le renforcement de cette obligation n'est pas chose aisée. Il faut avant tout assurer la transparence du processus de décision au niveau des collectivités locales et faire en sorte que l'information destinée au public puisse être aisément compréhensible par les journalistes et la population en général. Il faut également obtenir l'information en retour auprès des bénéficiaires des services publics. Depuis quelques années, on assiste à l'émergence de différents systèmes participatifs d'analyse des services publics par les citoyens. L'un de ces systèmes est « la fiche de doléances du citoyen » qui a vu le jour dans la ville indienne de Bangalore. Ces fiches sont des instruments qui visent à encourager les autorités à rendre compte aux administrés. Conçues sur le modèle de la pratique en cours dans le secteur privé qui consiste à faire des enquêtes auprès de la clientèle, ces fiches servent à consigner l'opinion des usagers sur les services publics financés par le contribuable, du point de vue de la qualité, de l'efficacité et de la quantité. Les opinions pertinentes sont rassemblées dans une « fiche de résultats » qui attribue une note aux différents prestataires de services.

4.3.5 Les résultats fournissent, entre autres indicateurs, une évaluation quantitative du degré de satisfaction et du niveau de corruption. En recueillant systématiquement ce genre d'informations auprès du public et en les diffusant, les fiches peuvent servir de « contrepois » aux monopoles, généralement publics, pour les inciter à se montrer aussi attentifs que les entreprises privées aux besoins de leur clientèle. Elles constituent également un moyen utile qui permet aux citoyens « d'alerter » les organismes concernés de manière crédible et collective sur leur défaillances et faire pression sur eux pour y remédier. L'utilisation de ce type de fiches est de plus en plus courante en Afrique. Ainsi, une fiche de ce genre a été instituée l'année dernière dans les trois principales villes du Kenya pour évaluer les services de l'eau et de l'assainissement.

Encadré 2: Planification participative—Stratégies de développement de la ville

Evaluer l'état de la ville et de sa région. Chaque ville doit identifier et analyser ses atouts et ses problèmes; les valeurs et les préférences de ses résidents; ses moteurs du changements, notamment sa relation à sa région ainsi qu'à l'économie nationale et mondiale; ainsi que ses acquis et ses ressources.

Concevoir une vision à long terme. L'existence d'une vision stratégique commune à toutes les parties intéressées est indispensable pour mobiliser toutes les énergies et les amener à agir de manière cohérente pour le bien de la ville. La réflexion à l'échelle de la ville permet aux parties intéressées locales d'évaluer les liens entre leurs priorités respectives en matière de santé, de sécurité, d'emploi, de logement, d'éducation, de transport et d'environnement et de partager la même vision.

Agir tout de suite en mettant l'accent sur les résultats. S'il est vrai qu'il s'agit d'une vision à long terme, la stratégie devrait être axée sur les résultats à court terme et l'obligation de rendre compte, en précisant le rôle des différentes parties intéressées, et pas seulement les collectivités locales.

Valoriser la contribution des pauvres. Les populations pauvres des zones urbaines ont fait preuve de grandes capacités d'adaptation et d'ingéniosité en se mobilisant et en s'organisant à chaque fois que les institutions officielles s'étaient montrées défaillantes. Les stratégies de développement de la ville s'appuient sur les énormes potentialités des pauvres des zones urbaines en tant qu'agents du développement, en appuyant leur participation aux processus de prise de décisions qui touchent à leurs moyens de subsistance.

Encourager la croissance des entreprises locales. Le fait de faire participer les principales parties intéressées et de favoriser la collaboration et la responsabilité est un moyen plus efficace d'instaurer un climat favorable aux affaires que de compter sur les mesures fiscales incitatives qui ont parfois pour effet de détourner des ressources indispensables aux investissements dans des infrastructures qui font cruellement défaut.

Créer des réseaux de villes. L'expérience a prouvé que l'apprentissage auprès des pairs par le biais de réseaux d'échange d'informations était le moyen le plus efficace et le plus durable de transférer les connaissances. La participation des associations de collectivités locales est considérée comme indispensable pour l'institutionnalisation et la reproduction des stratégies de développement de la ville.

Mettre l'accent sur la mise en œuvre. La mise en œuvre est plus importante pour le succès de toute stratégie de développement de la ville que l'élaboration d'un plan, aussi parfait soit-il. Il faut donc mobiliser différents moyens, identifier clairement les prérogatives institutionnelles et prévoir des mesures incitatives pour assurer les résultats. Les parties intéressées apprennent dès le départ à intégrer les objectifs liés à l'évaluation et à l'impact, à tirer les enseignements des erreurs commises et à réviser la stratégie durant la phase suivante.

Se concentrer sur les priorités. Toute stratégie est le résultat de choix difficiles. Elle vise un nombre limité d'actions et s'appuie sur les ressources disponibles pour mettre à profit les opportunités qui se présentent. La planification stratégique suppose la prise de décisions bien fondées dans un environnement en constante évolution.

Favoriser la maîtrise locale. Pour avoir des effets durables et être efficace, toute stratégie de développement de la ville doit s'appuyer sur une participation active du maire, des hauts fonctionnaires locaux et des représentants du conseil municipal. S'il elle n'est pas intégrée au budget annuel de la municipalité avec un mécanisme de financement durable, la stratégie ne serait qu'un document de planification supplémentaire.

Source: site Web de l'Alliance mondiale des villes

4.3.6 Les adversaires de la décentralisation répètent souvent qu'elle réduit le contrôle de l'administration centrale et favorise la corruption (moins de contrôles sur les décisions de passation des marchés, etc.). S'il est vrai que les exemples de corruption dans les collectivités locales ne manquent pas (dans les pays développés aussi bien que dans les pays en développement), Shah (2006), après avoir examiné toutes les preuves est arrivé à la conclusion que:

«...la gouvernance locale décentralisée permet de réduire la corruption dans le long terme étant donné que la délocalisation des prérogatives [ç.à.d. la décentralisation en faveur des collectivités locales] contribue à briser le monopole du pouvoir au niveau national en rapprochant le processus de prise de décisions de la population. Elle renforce l'obligation du gouvernement de rendre compte aux citoyens en les faisant participer au contrôle à posteriori et en leur permettant d'exiger des mesures correctives. En tant que moyen pour amener le gouvernement à répondre aux besoins de la population et à lui rendre compte, la délocalisation des prérogatives peut contribuer à réduire la corruption et à améliorer les prestations de services. Les efforts visant à améliorer les prestations de services obligent en général les autorités à prendre en charge le problème de la corruption et à en rechercher les causes. Toutefois, il faut rester attentif à l'environnement institutionnel et au risque de récupération par les élites locales. Dans les environnements institutionnels caractéristiques de certains pays en développement où, dans une zone donnée, les intérêts féodaux ou industriels sont dominants et où les institutions de participation, ainsi que les mécanismes par lesquels les autorités doivent rendre compte sont faibles ou inefficaces avec en plus des interférences politiques rampantes dans les affaires locales, la délocalisation des prérogatives pourrait augmenter les risques de corruption. Il faudrait donc prévoir, dans le cadre de toute tentative de réforme, une série de politiques et programmes de lutte contre la corruption dans lesquels la primauté du droit et le renforcement des droits du citoyen seraient prioritaires. La délocalisation des prérogatives en l'absence de la primauté du droit pourrait s'avérer un moyen inefficace de lutte contre la corruption. »

4.3.7 En résumé, la lutte contre la corruption à l'échelon des collectivités locales doit se faire dans deux directions parallèles. Premièrement, il faut en faire un élément essentiel des programmes nationaux dans ce domaine et, deuxièmement, il faudrait renforcer la transparence à l'échelon des collectivités locales selon la démarche examinée plus haut.

4.4 Renforcement des capacités

4.4.1 Nous avons vu dans les sections précédentes de la présente note que les collectivités locales en Afrique subsaharienne ne disposaient pas des capacités nécessaires en matière de planification urbaine et d'aménagement foncier, et que leur aptitude à gérer les grands programmes de dépense et à mobiliser des recettes était faible. De manière générale, on considère que les procédures et les normes en vigueur sont appropriées mais que le problème réside dans « la capacité » à les mettre en œuvre.

4.4.2 Le renforcement des capacités est une nécessité actuelle et à long terme. Il est significatif que tous les projets financés par des donateurs prévoient toujours un volet formation à l'intention du personnel des collectivités locales dans les municipalités « cibles ». Dans certains cas, les projets prévoient également le renforcement de certains services des ministères centraux chargé d'appuyer les municipalités. Cependant, il importe d'adopter une approche plus large couvrant à la fois la réforme des systèmes d'enseignement supérieur, la réévaluation des exigences officielles en matière de qualifications et des systèmes de rémunération, ainsi que la création d'organismes d'appui aux autorités locales (peut être par

le biais de l'association des collectivités locale¹⁴). Les programmes de renforcement des capacités doivent bénéficier aux élus pour les aider à mieux s'imprégner de leur rôle et de leurs responsabilités et à se familiariser avec les aspects économiques et sociaux du processus du développement urbain.

4.4.3 Il faudrait également renforcer les capacités dans des domaines moins « pressants », comme la gestion de l'environnement, la prévention des catastrophes et la tâche connexe qui consiste à intégrer les effets négatifs attendus du changement climatique. Les efforts dans ce domaine devront probablement être initiés à l'échelon central. Cependant, même en tenant compte des contraintes actuelles en matière de ressources, les grandes villes du continent devraient être en mesure de commencer à prendre en charge ces problèmes.

4.5 Complexité administrative

4.5.1 Comme nous l'avons vu plus haut, il est nécessaire, et possible, de réduire la complexité des procédures administrative. Un grand nombre de politiques et de procédures ont été, soit héritées de la colonisation, soit importées des pays développés. Il faudrait donc effectuer, dans la plupart des pays, un inventaire des réglementations et/ou des procédures pour déceler les goulets d'étranglement et les procédures superflues, ainsi que les précisions inutiles et les informations de moindre importance. Le Pérou offre un bon exemple d'une telle démarche. Dans ce pays, la procédure de délivrance et d'enregistrement des actes fonciers a été simplifiée et les frais y afférents ont été ramenés de 2000 à 20 dollars par lot et les délais sont passés de quinze ans à six semaines et parfois moins. En cinq ans, plus d'un million de ménages ont reçu des titres de propriété.

4.6 Partenariats entre les secteurs public et privé

4.6.1 Il est également possible de décharger les collectivités locales de certaines tâches en multipliant les partenariats entre les secteurs public et privé. Cette question est examinée de manière plus approfondie dans la note conceptuelle N° 2 sur le financement du développement urbain.

5. Questions à débattre

5.1 Comme nous l'avons noté plus haut, l'urbanisation en Afrique a, dans une grande mesure, souffert d'une absence de gestion. La décentralisation et le renforcement du rôle et des capacités des collectivités locales constituent des éléments vitaux de toute stratégie visant à rendre les villes et les agglomérations plus vivables et plus productives. A cet égard, les principales questions qui se posent sont les suivantes :

- Quelles sont les activités prioritaires qui devraient être déléguées aux collectivités locales ?
- La délégation de fonctions aux collectivités locales peut-elle, et doit-elle, être adaptée en fonction de la taille de la population, de la nature de la base économique (rurale/urbaine) ou d'autres critères ?
- Quels sont les domaines prioritaires du renforcement des capacités ?

¹⁴ En Suède, par exemple, les collectivités locales ont créé une société financière, une agence de consultants et une association collective pour les achats et la passation de marchés.

- Quel rôle devrait jouer la BAD pour favoriser une meilleure gouvernance dans les villes du continent ?
- Quel type d'instruments la BAD devrait-elle utiliser pour atteindre ces objectifs ?

6. Références

- Adam Smith International. 2005. *A Study of Institutional, Financial and Regulatory Frameworks of Urban Transport in Large Sub-Saharan Cities*. The Sub-Saharan Africa Transport Policy Program (SSATP). Washington, D.C.
- Bahl, Roy et Jorge Martinez-Vazquez. 2006. *Sequencing Fiscal Decentralization*. Document de travail de recherche sur les politiques N° 3914. Banque mondiale. Washington, D.C.
- Magazine Economist. 2006. *A funny thing happened on the way to the council--Labour's big idea for resuscitating local democracy may kill the patient*. 23 février 2006
- Eifert, Benn et Vijaya Ramachandran. 2004. *Competitiveness and Private Sector Development in Africa: Cross-Country Evidence from the World Bank's Investment Climate Data*. Document présenté à la conférence Asia-Africa Trade and Investment Conference (AATIC), Tokyo – 1^{er} et 2 novembre 2004
- Fjeldstad, Odd-Helge, Florida Henjewe, Geoffrey Mwambe, Erasto Ngalewa et Knut Nygaard. 2004. *Local government finances and financial management in Tanzania: Baseline data from six councils, 2000-2003*. WP 2004:7. Chr. Michelsen Institute. Bergen, (Norvège).
- Fox, William F. and Tami Gurley. 2006. *Will Consolidation Improve Sub-National Governments?* Document de travail de recherche sur les politiques N° 3913. Banque mondiale. Washington, D.C.
- Kessides, Christine. 2006. *The Urban Transition in Sub-Saharan Africa--Implications for Economic Growth and Poverty Reduction*. Alliance mondiale des villes. Washington, D.C.
- Lee, Kyu Sik, Alex Anas, Gi-Taik Oh. 1996. *Costs of Infrastructure Deficiencies in Manufacturing in Indonesia, Nigeria, and Thailand*. Document de travail de recherche sur les politiques N° 1604. Banque mondiale. Washington, D.C.
- Shah, Anwar. 2006. *A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers*. Document de travail de recherche sur les politiques N° 4039. Banque mondiale. Washington, D.C.
- CEA. 2002. *Comparative Urban Administration in Southern Africa*. Rapport ECA/SRDC/SA/PUB/2001/03. Commission économique pour l'Afrique.

SEMINAIRE DE HAUT NIVEAU IV

AMELIORATION DES HABITATS INFORMELS DANS LES CITES AFRICAINES

Document de réflexion

Date: 13 mai 2008

Lieu: Salle de réunion 4 & 5

Centro Internacional de Conferências Joaquim Chissano
(CCJC)

Heure: 14:30 - 17:00

Résumé

Les Gouvernements africains éprouvent de grandes difficultés pour faire face à une croissance urbaine sans précédent. Les signes les plus visibles de ce phénomène sont les bidonvilles qui prolifèrent autour des grandes métropoles du continent. Seuls quelques rares pays africains, parmi lesquels la Tunisie, ont réussi à améliorer suffisamment les établissements spontanés pour ralentir le développement des taudis. Dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, les bidonvilles prolifèrent à un rythme qui dépasse de loin celui des programmes de résorption de l'habitat précaire. La pauvreté, que ce soit dans les zones rurales ou urbaines, constitue l'une des causes de la prolifération des bidonvilles parallèlement à l'échec des politiques, la mauvaise gouvernance, les lacunes des cadres juridiques et réglementaires, le dysfonctionnement des marchés du foncier, l'inadaptation des systèmes financiers et, enfin, mais surtout, le manque de volonté politique.

Afin de relever ce défi multiforme, il faut, non seulement mobiliser les efforts des gouvernements, des entreprises et de la société civile du monde en développement, mais aussi obtenir l'aide et l'assistance financière et technique de la communauté internationale. Le présent document examine les principaux facteurs qui favorisent l'expansion des bidonvilles en Afrique et présente des propositions pour améliorer ce type d'habitat. Il propose *la voie à suivre* pour inverser le processus de prolifération de ces établissements et définit quatre principes de base qui doivent être pris en compte dans la formulation de toute stratégie pour s'attaquer à ce problème. Il propose enfin un certain nombre de questions qui devraient faire l'objet d'un débat.

Amélioration des habitats informels dans les cites africaines

1. Introduction

Les Gouvernements africains éprouvent de grandes difficultés pour faire face à une croissance urbaine sans précédent. Les signes les plus visibles de ce phénomène sont les bidonvilles¹⁵) qui prolifèrent autour des grandes métropoles du continent. Plus de 250 millions de personnes, soit environ 60 % de la population urbaine, vivent dans des conditions précaires dans ces établissements et, si cette tendance se confirme, le nombre des habitants des bidonvilles atteindra plus de 350 millions à l'horizon 2020. Le problème est particulièrement grave en Afrique subsaharienne où quelques 72 % de la population vit dans ce que l'on appelle pudiquement des « établissements spontanés ».

Seuls quelques rares pays africains, parmi lesquels la Tunisie, ont réussi à améliorer suffisamment les établissements humains spontanés pour ralentir le développement des bidonvilles. Dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, les bidonvilles prolifèrent à un rythme qui dépasse de loin celui des programmes de résorption de l'habitat précaire. Aussi, la priorité des priorités pour les gouvernements concernés est de mettre en place des politiques, des procédures et des programmes pour ralentir d'abord, puis freiner la création de nouveaux établissements spontanés.

La pauvreté, qu'elle soit rurale ou urbaine, est l'une des causes principales de la prolifération des bidonvilles. A l'heure actuelle en Afrique, (2008), une personne pauvre sur trois vit dans une zone urbaine. La pauvreté ne cesse de progresser dans ces zones en l'absence de création de nouveaux emplois pour améliorer les revenus. Ceux qui ne trouvent pas de travail ou ne disposent pas d'autres moyens de subsistance, autrement dit les pauvres, ne peuvent pas payer des loyers élevés et se retrouvent en fin de compte dans des bidonvilles où ils vivent dans des conditions désastreuses. Par ailleurs, la pauvreté rurale (paysans sans terre et personnes démunies) force les populations à migrer vers les villes, dans l'espoir de trouver un emploi ou un autre moyen de subsistance, et se retrouvent finalement dans des bidonvilles.

L'échec des politiques, la mauvaise gouvernance, l'inadéquation des cadres juridiques et réglementaires, le dysfonctionnement des marchés du foncier, l'inadaptation des systèmes financiers et, enfin, mais surtout, le manque de volonté politique, figurent également parmi les causes de la prolifération des bidonvilles. Afin de relever ce défi multiforme, il faudrait, non seulement mobiliser les efforts des gouvernements, des entreprises et de la société civile du monde en développement, mais aussi obtenir l'aide et l'assistance technique de la communauté internationale.

Les bidonvilles urbains sont non seulement hideux, mais ils constituent de véritables dangers pour la santé et la sécurité de leurs habitants. L'absence de toute infrastructure de

¹⁵ D'après la définition donnée par le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-HABITAT), un bidonville est un lieu de résidence caractérisé par l'un des aspects ci-après: absence d'eau potable ou d'assainissement, utilisation de matériaux de construction non durables, surpopulation ou présence de plus de deux personnes par chambre. Malheureusement, en raison du manque de données, ONU- HABITAT n'a pas été en mesure d'inclure le critère probablement le plus important, à savoir l'insécurité foncière.

base fait que la fourniture de services, notamment les soins de santé est totalement inefficace. C'est ainsi que les indicateurs de santé dans les bidonvilles urbains sont pires que ceux des zones rurales (voir tableau 1). Dans le bidonville de Kibera, à Nairobi, que beaucoup d'observateurs considèrent comme étant le pire en Afrique, près d'un enfant sur cinq meurt avant l'âge de cinq ans. De même, l'absence d'infrastructure se répercute sur le coût des services de base (de l'eau potable au combustible pour la cuisine) et entraîne une baisse de la productivité et des opportunités économiques.

Tableau 1: Taux de mortalité des nourrissons et enfants et taux de prévalence de la diarrhée dans les bidonvilles de Nairobi

Lieu	Taux de mortalité des nourrissons	Taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans	Taux de prévalence des diarrhées sanguines chez les enfants de moins de trois ans durant les deux semaines précédant l'enquête
Kenya (zones rurales et urbaines)	74	112	3.00%
Zones rurales	76	113	3.10%
Zones urbaines sauf Nairobi	57	84	1.70%
Nairobi (ensemble de la population)	39	62	3.40%
Etablissements spontanés de Nairobi	91	151	11.30%
Etablissement de Kibera	106	187	9.80%
Etablissement d'Embakasi	164	254	9.10%

Source: APHRC (2002), Population and Health Dynamics in Nairobi's Informal Settlements, African Population and Health Research Centre, Nairobi.

Compte tenu des liens avérés entre la pauvreté et la mauvaise qualité du logement et de l'infrastructure connexe, la communauté internationale a décidé d'accorder davantage d'importance à la rénovation des bidonvilles existants, comme l'attestent, entres autres, les engagements au titre de la *Cible 11 de l'objectif 7 du Millénaire pour le développement*. Si la tendance actuelle se confirmait, l'Afrique abritera, à elle seule, 170 millions de nouveaux habitants dans les bidonvilles entre 2000 et 2020. On voit donc bien qu'il ne suffit pas de mettre en œuvre des programmes de rénovation des bidonvilles touchant 100 millions de personnes par an. Il faut également freiner la construction de nouveaux taudis sans pour autant léser les populations pauvres des zones urbaines. En d'autres termes, il faut prendre en charge les innombrables facteurs qui influent sur le fonctionnement des marchés du foncier et du logement, ainsi que sur la formation et le développement des bidonvilles.

1.7 La présente note conceptuelle a pour objet d'examiner quelques uns des principaux facteurs qui favorisent l'expansion continue des bidonvilles et de mettre en exergue quelques programmes qui ont permis d'améliorer ces établissements tout en freinant la création de nouveaux taudis.

2. Facteurs Favorisant la prolifération des bidonvilles

2.1 Politiques macroéconomiques

2.1.1 Il est désormais généralement admis que l'urbanisation est à la fois le résultat du développement économique et le moteur de la croissance. Ainsi, une croissance économique rapide a tendance à favoriser la migration et à augmenter la demande de logements et de terrains dans les zones urbaines. Cela étant, la proposition contraire est tout aussi valable, comme le prouve l'exemple de la Zambie où, lorsque l'économie a connu une récession, de nombreux travailleurs et leurs familles sont retournés dans leurs villages, et la proportion de citadins est tombée de 40 % de la population totale en 1980, à 35 % en 2000.

2.1.2 La documentation technique relative aux zones urbaines n'aborde que rarement la question de l'effet négatif d'une forte inflation sur les marchés de l'immobilier. En raison de l'instabilité macroéconomique, l'épargne est détournée du secteur financier interne vers les devises étrangères et, plus particulièrement l'immobilier, dont les prix ont tendance à augmenter, ce qui incite les populations pauvres à rechercher des solutions de rechange plus abordables.

2.1.3 Le mode de gestion et de financement du processus de développement du secteur foncier et de l'immobilier influe également sur la création et la prolifération des bidonvilles. On examinera plus loin certains de ces facteurs essentiels.

2.2 Problèmes liés au foncier

2.2.1 Pour de nombreux pauvres des zones urbaines d'Afrique, il est difficile de posséder ou de louer un logement avec un minimum de garanties juridiques. Cette situation dépend, pour une large part, de la manière dont les locataires ou propriétaires pauvres ont acquis le terrain et construit le logement. Cela va de l'occupation spontanée de terrains publics à l'envahissement organisé à grande échelle du domaine public, en passant par la conversion illégale de terres agricoles rachetées au propriétaire précédent, l'absence d'enregistrement des transactions en raison du montant élevé des droits, et le non respect des normes de construction et/ou des règles d'urbanisme. Cette situation de précarité et les risques d'expulsion et de démolition qui y sont liés, n'encourage pas les pauvres des zones urbaines ou les propriétaires des logements à investir dans la rénovation du cadre bâti.

2.2.2 Les facteurs sociaux, politiques et psychologiques influent également sur la sécurité en matière d'occupation des logements au même titre que les documents légaux.¹⁶ Les habitants des bidonvilles vivent la plupart du temps dans la crainte d'être expulsés par ceux qui ont des droits de fait sur les lots de terrain qu'ils occupent, et souffrent de l'absence d'accès aux services publics et autres commodités. Il arrive parfois qu'ils considèrent l'accès à ces services comme une preuve que le risque d'expulsion n'existe plus et que leur droit d'occupation est reconnu de fait, ce qui les incite à investir des moyens importants pour améliorer leur logement.

2.2.3 Cependant, dans la plupart des cas, les habitants des bidonvilles disposent d'un document attestant qu'ils ont acheté le terrain sur lequel ils ont construit. La question qui se pose donc est de savoir *comment* ils ont obtenu ce document. Seule une infime partie d'entre eux ont des actes de propriété authentiques dûment enregistrés. Il y a plusieurs raisons à cela. Ainsi, en vertu de la nouvelle loi sur la propriété foncière du Mozambique, par exemple, les terres appartiennent à l'Etat et ne peuvent faire l'objet d'un quelconque transfert sans l'accord des autorités. Or, dans la plupart des cas, le vendeur n'obtient pas l'autorisation nécessaire, en partie à cause de la lenteur des procédures, et en partie parce que les terres situées à la périphérie des villes sont considérées comme *terres agricoles* et ne sont donc pas constructibles.

2.2.4 Enfin, la corruption constitue un réel problème qui complique davantage la gestion du foncier. D'après une étude effectuée par Molen et Tuladhar (2006), dans la plupart des pays africains, l'administration foncière se classe en tête en ce qui concerne la corruption, juste après la police et l'appareil judiciaire.

¹⁶ Voir Payne, 2002.

2.3 Inefficacité de la conversion des terres

2.3.1 S'il est vrai que certaines villes connaissent des contraintes physiques, dans la plupart des cas, il existe suffisamment de terres pour abriter la population urbaine en accroissement constant. Cependant, le processus de conversion des terres agricoles en terrains urbanisés pose problème dans tout le monde en développement. A titre d'exemple, la population de Dar es Salam a augmenté de plus de 0,9 million de personnes entre 1990 et 2001. Durant cette période, les différentes autorités de la ville ont reçu 243 473 demandes de terrains 'cadastrés', mais 8 209 seulement ont été satisfaites¹⁷. Ainsi, moins de 5 % des nouveaux ménages de Dar es Salam ont réussi à obtenir un terrain par le biais de la procédure officielle. L'incapacité des pouvoirs publics à dégager des terrains urbanisables a favorisé la naissance d'un marché foncier non structuré florissant.

2.3.2 De nos jours, le marché foncier non structuré de Tanzanie dispose de normes et d'institutions étroitement liées au secteur officiel, notamment des responsables de quartier (mtaa) et des groupes communautaires organisés qui authentifient et enregistrent les droits de propriété, arbitrent les litiges fonciers, surveillent l'aménagement du territoire et l'occupation rationnelle de l'espace et fournissent des services de base. Ces mécanismes de régulation contrôlés par la société jouent un rôle actif en orientant ou en régulant l'aménagement foncier dans les zones urbaines¹⁸.

2.3.3 Ce problème n'est pas propre à l'Afrique subsaharienne. C'est ainsi qu'au Caire, par exemple, quelque 60 % de la dizaine de millions d'habitants de la ville vivent dans des établissements illégaux¹⁹ dont la plupart des constructions ont été édifiées sans permis de construire sur des terres agricoles rachetées à des paysans en violation des règlements de zonage. A l'origine, ces établissements étaient composés de maisons familiales traditionnelles mais, depuis les années 70, les immeubles à plusieurs étages sont de plus en plus courants et certains d'entre eux ont jusqu'à 14 étages. D'après une étude réalisée récemment, « ... une série de lois et de décrets sont venus confirmer le caractère illégal des constructions sur les terres agricoles. La loi la plus récente, qui date de 1996 et fait l'objet d'une application rigoureuse, criminalise ces agissements et les rend passibles des tribunaux militaires »²⁰.

2.3.4 Compte tenu de la situation géographique de la ville du Caire, il ne reste plus qu'une seule possibilité, à savoir construire dans le désert, mais les terres désertiques appartiennent à l'Etat et leur acquisition, leur lotissement ou l'obtention d'un permis pour y édifier des constructions relèvent d'une procédure très lourde qui rend l'opération quasi impossible. Les "établissements du désert" qui entourent le Caire ont donc été créés de la même manière que les envahissements fonciers organisés d'Amérique latine.

2.4 Cadres réglementaires

2.4.1 La prolifération des bidonvilles découle souvent de l'inadaptation du cadre réglementaire qui renchérit le coût des terrains et des logements, lesquels deviennent ainsi

¹⁷ Voir Kironde, 2006.

¹⁸ Kombe et Kreibich, 2001.

¹⁹ Sims, 2003.

²⁰ Voir Sims, 2003.

inaccessibles pour les pauvres. Dans son fameux ouvrage *The Other Path* (l'autre voie) (1989), de Soto affirme que les gens se tournent vers le marché non structuré parce qu'ils ne peuvent pas se "permettre" la légalité. De fait, à Nairobi par exemple, la réglementation officielle en matière de zonage applicable à la plupart des quartiers de la ville, impose une superficie minimale de 2000 m² et, dans certaines zones de 10 000 m² (un hectare) pour les habitations individuelles. Le code de la construction spécifie également le nombre et les dimensions des chambres, de la cuisine et des sources d'aération²¹. Dans le même temps, près de 60 % de la population vit dans des taudis qui ne couvrent que 5 % de la superficie de la ville. Dans les grands bidonvilles, le taux d'occupation atteint 15 à 20 personnes par habitation de 100 m². L'acquisition d'un lot de terrain "légal" et la construction d'une résidence répondant aux normes requises sont tout simplement impossibles pour les populations pauvres des zones urbaines.

2.4.2 La superficie légale des lots de terrains a également pour effet d'augmenter le coût des réseaux divers. En effet, d'après certaines estimations, la mise en place des réseaux sur un terrain d'un hectare revient dix fois plus cher que pour un terrain de 100m². Il n'est donc guère surprenant que 12 % seulement des ménages de Nairobi ont accès à l'eau potable. En résumé, l'insuffisance de l'offre de terrains urbanisés, l'extrême lourdeur des procédures bureaucratiques et la rigidité des normes obligent la majorité de la population pauvre des zones urbaines à vivre dans des établissements non conformes aux règles d'urbanisme officielles et au code de la construction, en un mot dans des établissements illégaux. Or, les codes en question ont été hérités de la colonisation ou inspirés de modèles étrangers qui ne correspondent ni aux besoins locaux, ni aux conditions réelles du pays concerné.

2.5 Questions de gouvernance

2.5.1 On a vu dans les sections précédentes que les politiques, les procédures et les réglementations étaient hors de portée de la majorité des habitants des zones urbaines. Quelle en est la raison? La faiblesse des capacités institutionnelles pourrait fournir un début d'explication, surtout en Afrique subsaharienne. Prenons, par exemple, le cas de la municipalité de Lusaka. Cette commune, qui emploie 2000 fonctionnaires, doit assumer une facture salariale énorme mais souffre cruellement d'une pénurie de main d'œuvre qualifiée. C'est ainsi que dans le service juridique, un seul des huit postes d'encadrement a été pourvu en 2002 ; dans le service de planification, un poste sur trente est occupé et, dans le service de l'ingénierie, quatre postes seulement, sur les 15 disponibles, ont des titulaires. Quant au service d'évaluation et de gestion des biens immobiliers (qui a pour mission d'évaluer tous les biens aux fins de taxation), il ne dispose que d'un employé titulaire chargé de l'évaluation. Les sept autres employés non titulaires ne sont pas habilités à signer les rapports d'évaluation et ne peuvent témoigner devant les tribunaux.²²

2.5.2 D'après les données d'expérience, il semble que nombre des problèmes en rapport avec les bidonvilles ne nécessitent pas un grand nombre d'employés qualifiés et peuvent donc être pris en charge avec un minimum de connaissances techniques et de bon sens. Une étude de Kombe et Kreibrich (2001) montre comment un établissement humain spontané de plus de 5000 habitants a évolué de manière ordonnée grâce à des comités de construction de village et à un "surveillant aux pieds nus" (technicien semi qualifié) qui a utilisé une corde de sisal pour mesurer les parcelles et les délimiter. Les transactions sont enregistrées sur de simples

²¹ Voir Kamau, 2005.

²² CEA, 2002.

actes authentifiés par des responsables de quartier (*Mtaa*). Cet exemple montre bien qu'il existe d'autres explications que la faiblesse des capacités.

2.5.3 L'opinion selon laquelle ces réglementations et ces normes de planification inefficaces et peu pratiques servent les intérêts des élites politiques et administratives est largement partagée. Ainsi, aux dires de beaucoup de gens, la plupart des propriétaires des taudis du bidonville de Kibera, à Nairobi, (généralement considéré comme le plus grand d'Afrique) sont des politiciens et des fonctionnaires de rang moyen et élevé qui empochent des rentes importantes provenant du loyer des baraques occupées par les pauvres. Les fonctionnaires et les politiciens s'appuient également sur un réseau de corruption qui couvrirait la gestion foncière et l'aménagement urbain.

2.6 Financement du logement

2.6.1 Dans les pays développés, la majorité des propriétaires achète une maison neuve ou déjà occupée, alors que, dans les pays en développement, la plupart des gens construisent leur propre logement en procédant par étapes. Ils doivent d'abord acquérir un petit lot de terrain sur lequel ils érigeront une baraque qu'ils transformeront en permanence jusqu'à obtenir une maison finie au bout de plusieurs années. Cette manière de procéder leur est imposée par l'absence d'épargne personnelle et, surtout, d'un financement hypothécaire à long terme. En d'autres termes, ils passent par une série de cycles « épargne/construction ».

2.6.2 Dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, les institutions officielles de financement du logement (banques spécialisées, entreprises de construction et plans de prêt, etc.) ne jouent qu'un rôle limité dans la satisfaction des besoins en logements de la population pauvre (et souvent aussi de la classe moyenne). En Ouganda, par exemple, à peine 200 prêts hypothécaires sont octroyés chaque année, alors que le nombre de nouvelles constructions (mêmes modestes) avoisine les 50 000. Ainsi, moins de 5 % des nouvelles constructions dans les zones urbaines sont érigées grâce à des prêts hypothécaires. En fait, les organismes prêteurs ont de sérieux problèmes avec les prêts non performants et n'accordent guère de nouveaux prêts, ce qui fait dire à la rue de Nairobi que « *seuls les banquiers peuvent obtenir des prêts.* »

2.6.3 La Zambie est l'un des pays africains à faible revenu qui dispose d'un système bancaire assez bien développé. Toutefois, les pouvoirs publics ont quasi systématiquement écarté les emprunteurs du secteur privé. La forte inflation et l'augmentation des taux d'intérêt réels ont pratiquement anéanti le marché de la dette à long terme. Cela est particulièrement vrai pour le marché du financement du logement. Le pays dispose de trois institutions spécialisées dans les prêts hypothécaires sous forme de « sociétés de construction. ». En 2003, les avoirs de ces sociétés s'élevaient à environ 10 millions de dollars dont 15 % seulement (1,5 millions de dollars) sous forme d'hypothèques.

2.6.4 Dans les pays d'Afrique à revenu intermédiaire, le marché hypothécaire est assez développé et certains d'entre eux ont fait de gros progrès dans le remplacement des bidonvilles par des logements aux normes. C'est ainsi que la Tunisie, par exemple, a réussi à ramener la proportion de logements précaires par rapport à l'ensemble du parc immobilier, de 24 % en 1975, à moins de 3 % vers le milieu des années 90, et ce taux a encore été considérablement réduit depuis lors.

2.7 Secteur locatif

2.7.1 Dans tous les bidonvilles du monde, mais plus particulièrement en Afrique subsaharienne, le marché de la location est florissant (tableau 2)²³. Tout indique que la pratique de la location est plus répandue dans les établissements spontanés que dans les zones résidentielles pour riches. Dans la plupart des bidonvilles d'Afrique subsaharienne, les logements loués se situent dans l'arrière cour du propriétaire, même si l'absentéisme est très courant dans les bidonvilles de Nairobi. Diverses études effectuées dans la région indiquent que pour la plupart, les propriétaires des logements appartiennent à la même catégorie socio économique que les locataires, même si les premiers sont un peu plus aisés et vivent en ville depuis plus longtemps que les seconds. Le recours à la location profite aussi bien au propriétaire qu'au locataire. Il offre au propriétaire une source d'investissement « sûre »²⁴ qui permet d'augmenter la consommation et assure une petite retraite. Quant au locataire, il dispose d'un logement à moindre coût et sans engagement à long terme.

Tableau 2: Propriété et location des logements dans certaines villes africaines

	Année	Propriété	Location	Autres
Pays à revenu intermédiaire				
Johannesburg (Afrique du Sud)	1996	55	42	3
Le Caire (Egypte)	1996	37	63	-
Tripoli (Libye)	1995	67	34	-
Pays à faible revenu				
Addis Ababa (Ethiopie)	1998	38	60	2
Kumasi (Ghana)	1998	26	57	17
Kisumu (Kenya)	1998	14	82	4
Lagos (Nigeria)	1998	49	49	2

Source: ONU-HABITAT (2003)

3. Rénovation des bidonvilles – la voie à suivre

3.1 Principes de base

3.1.1 La rénovation des bidonvilles passe par des actions d'ordre physique, social, économique, organisationnel et environnemental entreprises en coopération à l'échelon local par les citoyens, les groupes communautaires, les entreprises et les autorités locales²⁵. La démarche sera différente selon les cas en fonction des facteurs politiques, institutionnels, sociaux et économiques examinés dans la section 2. Il n'est donc pas possible de proposer une solution toute faite applicable dans le monde entier. Il faut par conséquent envisager une formule pour chaque cas de figure. Cela étant, on peut tracer les grandes lignes d'une

²³ ONU-HABITAT, 2003b.

²⁴ ONU-HABITAT, 2003a.

²⁵ Les directives pour réaliser un audit réglementaire ont été élaborées par Geoffrey Payne & Associates dans le cadre d'un projet de recherche parrainé par le DFID (Département pour le développement international) intitulé « Regulatory Guidelines for Urban Upgrading ». Pour plus de détails, voir le site Web ci-après : <http://www.gpa.org.uk/> and <http://practicalactionconsulting.org/?id=rguu..>

stratégie susceptible de ralentir et, par la suite, inverser la tendance à la prolifération des zones de taudis autour des villes africaines. Cependant, avant de présenter les différents éléments d'une telle stratégie, il serait bon de rappeler certains principes de base.

3.1.2 **Premièrement**, et c'est le principe le plus important pour l'élaboration d'une stratégie de rénovation des bidonvilles, il s'agit de reconnaître que les habitants de ces zones luttent pour une vie meilleure mais doivent faire face à de nombreuses contraintes, parmi lesquelles la pauvreté n'est pas toujours la plus importante. Étant donné que ces contraintes sont nombreuses, le fait d'en éliminer une en laissant les autres ne permettra pas d'améliorer de manière significative la vie des pauvres des zones urbaines.

3.1.3 **Deuxièmement**, du point de vue du rapport coût/efficacité, il est préférable d'empêcher la prolifération des taudis plutôt que d'améliorer les bidonvilles existants. Ainsi, les problèmes que pose le bidonville de Kibera, à Nairobi, par exemple, sont si complexes que de nombreux observateurs estiment qu'il n'existe aucune solution rationnelle pour sa rénovation. Par contre, la mise en œuvre d'une réforme réglementaire pourrait permettre d'améliorer considérablement l'offre de logements à des prix abordables pour les nouveaux migrants et les habitants des bidonvilles de la capitale. .

3.1.4 **Troisièmement**, il faut tenir compte du fait qu'il existe dans les bidonvilles des *marchés non structurés* actifs pour les terrains, les logements et la location. Ces marchés sont fortement influencés par le fait que les pauvres des zones urbaines sont très sensibles à l'éloignement et veulent habiter près des zones d'activité du secteur non structuré, et donc des possibilités d'emploi. Toute politique qui ne prendrait pas en compte ces réalités économiques a toutes les chances d'échouer.

3.1.5 **Quatrièmement**, et ce principe découle dans une grande mesure des précédents, il faut prendre en compte les besoins de la classe moyenne en général dans toute stratégie d'ensemble. Dans le cas contraire, les mécanismes du marché non structuré agiront de telle sorte que la classe moyenne supplantera ou « rachètera la place » des pauvres dans les zones urbaines.

3.2 **Éléments essentiels d'une stratégie de rénovation des bidonvilles**

3.2.1 Sur la base des principes susmentionnés, la stratégie visant à améliorer les bidonvilles doit inclure les éléments ci-après:

3.2.2 **Garantir la sécurité foncière**: le renforcement de la sécurité foncière est une intervention à la fois peu coûteuse et efficace. A Lusaka, 30 des 37 grands établissements spontanés ont été déclarés zones à rénover. En principe, après une telle déclaration, la municipalité de Lusaka délivrera des titres d'occupation de trente ans renouvelables. La plupart des habitants des bidonvilles considèrent qu'il s'agit là d'un renforcement de la sécurité foncière, ce qui explique pourquoi la grande majorité des maisons des établissements concernés sont construites en dur.

3.2.3 **Simplifier le système de conversion des terres agricoles en terres urbanisables**: L'augmentation de l'offre légale de terrains, la réduction de la superficie exigée et l'adoption d'un système d'appropriation plus raisonnable pour la voirie et les espaces publics, constituent autant de facteurs qui pourraient favoriser considérablement l'offre de lot de terrains constructibles.

3.2.4 Simplifier le cadre réglementaire : cette mesure est indispensable pour adapter les plans d'urbanisme, les règlements de zonage et les codes du bâtiment aux besoins et aux moyens des populations pauvres des zones urbaines. Pour tout le monde, ou presque, cela signifie "assouplir" les normes pour mettre les terrains et les logements à la portée des pauvres des zones urbaines. Le point de départ d'une telle réforme consisterait à effectuer un audit réglementaire.¹² Une autre mesure en relation avec cette stratégie serait de simplifier les procédures et réduire les frais d'enregistrement des transactions immobilières. Les autorités devraient également cesser de considérer ces transactions comme une source de revenus et supprimer tous les droits d'enregistrement sans rapport avec les frais réels des prestations de services.

3.2.5 Améliorer la gouvernance: l'engagement politique est essentiel pour vaincre l'inertie bureaucratique et assurer le succès des programmes de rénovation. Une meilleure gouvernance permettrait également d'améliorer l'efficacité, d'alléger les procédures administratives, de renforcer l'obligation de rendre compte et de lutter contre la corruption. Le succès des programmes de rénovation en dépend.

3.2.6 Assurer le financement du logement: la levée des contraintes de financement du logement est peut être le défi le plus difficile à relever. Pour la plupart des pays à faible revenu, il faudra des décennies de croissance économique et d'approfondissement du secteur financier pour que le système bancaire officiel puisse octroyer des prêts hypothécaires à long terme à la majorité des pauvres des zones urbaines. Heureusement, dans certains pays, les institutions de micro financement accordent désormais des prêts pour la rénovation des logements. Même si le montant et la durée de ces prêts sont limités, ils conviennent très bien au processus de construction par étapes. Parmi les autres innovations en faveur des pauvres des zones urbaines, on peut citer les « fonds communautaires » ou « locaux » financés par les gouvernements et les donateurs.

3.2.7 Les mesures prioritaires susmentionnées doivent être accompagnées par les interventions pratiques ci-après (ONU-HABITAT (2003a)):

- Mettre en place ou améliorer l'infrastructure de base, par exemple la fourniture et le stockage de l'eau potable, l'assainissement/collecte des eaux usées, la remise en état des réseaux, le drainage des eaux de pluie et la prévention des inondations, l'électricité, l'éclairage et les téléphone publics;
- Eliminer ou atténuer les risques pour l'environnement;
- Construire des infrastructures communautaires, notamment des crèches, des centres de santé et des espaces publics ou les remettre en état, le cas échéant;
- Reloger ou indemniser le petit nombre de résidents déplacés par suite des travaux de remise en état;
- Améliorer l'accès aux soins de santé et à l'éducation, ainsi qu'aux programmes d'aide sociale pour prendre en charge les questions liées à la sécurité, à la violence, à l'abus de drogues, etc.;
- Renforcer la création de revenus par la formation et le micro crédit;
- Renforcer le capital collectif et le cadre institutionnel pour appuyer les actions de rénovation du cadre bâti."

3.2.8 Une *démarche progressive et peu coûteuse* couvrant une zone étendue serait plus facile à reproduire et plus viable dans le long terme qu'une entreprise de rénovation en profondeur à la portée limitée. Une fois que toute la ville aura atteint des normes minimales, le niveau sera amélioré lors de la phase suivante. Des normes modestes, la facilité de reproduction et le souci d'obtenir des résultats rapides dans l'ensemble de ville ont caractérisé le programme de rénovation de Kampung, en Indonésie. Bien que ce programme ait bénéficié de l'appui des donateurs, son financement a été majoritairement pris en charge par des moyens locaux.

3.2.9 La *participation active des habitants* à la planification, à la conception et à la réalisation des plans de mise à niveau est indispensable pour assurer le succès initial et la viabilité à long terme. La Tunisie fait figure de pionnière à cet égard.

3.2.10 Les programmes de mise à niveau pourraient marquer le début d'un puissant processus de transformation. A titre d'exemple, une évaluation effectuée en 1990 par un organisme para public marocain chargée de la mise à niveau, a montré que pour chaque dollar dépensé par le secteur public, le secteur privé investissait près de six dollars dans la rénovation des logements. De même, des enquêtes non rendues publiques sur le programme de mise à niveau de Tunisie indiquent que chaque dollar en dépenses publiques pour la rénovation des logements entraînait un investissement de deux à quatre dollars supplémentaires pour le même objectif.

Questions à débattre

- Quelles sont les interventions essentielles nécessaires pour ralentir la croissance des bidonvilles?
- Quel est le rôle des programmes "d'élimination des taudis"?
- Quelle est l'importance de la prise en charge de la situation foncière des villes du continent?
- Comment faire en sorte que le logement et l'infrastructure bénéficient d'un niveau de priorité élevé auprès des gouvernements africains?
- Quel rôle pourrait jouer la Banque africaine de développement pour prendre en charge ce problème?

Références

- APHRC. 2002. *Population and Health Dynamics in Nairobi's Informal Settlements*. African Population and Health Research Centre. Nairobi.
- Kamau, Peter Kariuki. 2005. *Factors that Affect Self-Build Housing in Nairobi, Kenya*. Thesis, Université de Tsukuba. Disponible sur http://www.tulips.tsukuba.ac.jp/pub/dl/e_thesis/syako/peter2004.pdf. (site visité le 9 mai 2007.)
- Kironde, J.M. Lusugga. 2006. *The regulatory framework, unplanned development and urban poverty: Findings from Dar es Salaam, (Tanzanie)*. Land Use Policy Volume 23, numéro 4, octobre 2006, pages 460-472.
- Kombe, Wilbard J. and Volker Kreibich. 2001. *Informal Land Management in Tanzania and the Misconception about its Illegality*. Document présenté à l'atelier annuel ESF/N-Aerus "Coping with Informality and Illegality in Human Settlements in Developing Countries" organisé à Louvain et Bruxelles, 23 – 26 mai 2001. Disponible sur <http://www.naerus.net/sat/workshops/2001/papers/kreibich.pdf>. (site visité le 9 mai 2007)
- Payne, Geoffrey. 2002. *Secure Tenure for the Urban Poor*. Résumé d'un exposé présenté à une table ronde organisée le 23 mai 2002 par l'Alliance mondiale des villes. Disponible sur <http://www.citiesalliance.org/doc/events/2002/payne.pdf> (site visité le 5 mars 2008).
- Payne, Geoffrey. 2003. *Regulatory Guidelines for Affordable Shelter*. Document présenté à l'atelier international sur le thème "Regulatory Guidelines for Urban Upgrading (RGUU)", organisé par l'atelier international ITDG – mars 2003
- Ravallion, Martin, Shaohua Chen and Prem Sangraula. 2007. *New Evidence on the Urbanization of Global Poverty*. Document de travail de recherche sur les politiques N° 4199. Banque mondiale, Washington, D.C.
- Sims, David. 2003. *The case of Cairo, Egypt*. Partie de l'étude intitulée "Understanding Slums: Case Studies for the Global Report on Human Settlements 2003". Disponible sur http://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/Global_Report/home.htm (site visité le 5 mai 2007)
- Commission économique pour l'Afrique (CEA). 2002. *Comparative Urban Administration in Southern Africa*. Rapport ECA/SRDC/SA/PUB/2001/03. Disponible sur <http://www.uneca.org/sros/sa/publications/Urban.pdf>. (visité le 9 mai 2007.)
- ONU-HABITAT. 2003a. *Rapport mondial sur les établissements humains 2003: The Challenge of Slums*. Programme des Nations Unies pour les établissements humains . Nairobi.
- ONU-HABITAT. 2003b. *Rental Housing: An essential option for the urban poor in developing countries*. Programme des Nations Unies pour les établissements humains. Nairobi.