Cahiers de l'Afrique de l'Ouest

Dynamiques de l'urbanisation africaine 2022

LE RAYONNEMENT ÉCONOMIQUE DES VILLES AFRICAINES



OCDE
Secrétariat du Club DU SAHEL ET DE L'AFRIQUE DE L'OUEST
Nations Unies
AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP
GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT

Cahiers de l'Afrique de l'Ouest

Dynamiques de l'urbanisation africaine 2022

LE RAYONNEMENT ÉCONOMIQUE DES VILLES AFRICAINES

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE et du Secrétaire général des Nations Unies. Les opinions exprimées et les arguments employés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays Membres de l'OCDE, de la BAfD ou des États membres des Nations Unies.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Les noms des pays et territoires utilisés dans cette publication conjointe suivent la pratique de l'Union africaine.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE/UNCEA/BAD (2022), *Dynamiques de l'urbanisation africaine 2022 : Le rayonnement économique des villes africaines*, Cahiers de l'Afrique de l'Ouest, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/aa4762cf-fr.

ISBN 978-92-64-50560-5 (imprimé)
ISBN 978-92-64-51019-7 (pdf)
ISBN 978-92-64-53496-4 (HTML)
ISBN 978-92-64-75115-6 (epub)

Cahiers de l'Afrique de l'Ouest
ISSN 2074-3564 (imprimé)
ISSN 2074-3556 (en ligne)

Crédits photo : Couverture © Yunseok Seo ;
Chapitre 1 : © Ricci Shryock ;
Chapitre 2 : © Ruth McDowall ;
Chapitre 3 : © Ricci Shryock ;
Chapitre 4 : © Daouda Correra ;
Chapitre 5 : © Daouda Correra ;
Chapitre 6 : © Yagazie Emezi.

Les corrigenda des publications sont disponibles sur : www.oecd.org/fr/apropos/editionsocde/corrigendadepublicationsdelocde.htm.

© OCDE/Nations Unies 2022

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : https://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation.

Le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest

Le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO) est une plateforme internationale indépendante. Son Secrétariat est hébergé au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Sa mission est de promouvoir des politiques régionales à même d'améliorer le bien-être économique et social des populations du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest. À cette fin, il se fixe pour objectifs de produire et de collecter des données, de fournir des analyses et de faciliter le dialogue stratégique, dans le but de favoriser et de promouvoir des politiques publiques en phase avec les transformations rapides à l'œuvre dans la région. Il promeut, en outre, la coopération régionale comme vecteur de développement durable et de stabilité. Ses domaines de travail portent actuellement sur les dynamiques alimentaires, les villes et territoires, et la sécurité.

Ses Membres et partenaires sont l'Autriche, la Belgique, le Canada, le CILSS (Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel), la Commission de la CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest), la Commission de l'UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine), la Commission européenne, les États-Unis, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse. Le CSAO a par ailleurs conclu un protocole d'accord (*Memorandum of Understanding* [MOU]) avec le Groupe de recherche sur le Sahel de l'Université de Floride.

Pour en savoir plus, consulter : www.oecd.org/csao

La banque africaine de développement

Le Groupe de la Banque africaine de développement est la principale institution de financement du développement en Afrique. Il comprend trois entités distinctes : la Banque africaine de développement (BAfD), le Fonds africain de développement (FAD) et le Fonds spécial du Nigéria (FSN). Représentée dans 41 pays africains, avec un bureau extérieur au Japon, la Banque contribue au développement économique et au progrès social de ses 54 États membres régionaux.

Pour plus d'informations : www.afdb.org

La Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies

Créée en 1958 par le Conseil économique et social (ECOSOC) des Nations Unies, la CEA est l'une des cinq commissions régionales et a pour mandat d'appuyer le développement économique et social de ses États membres, d'encourager l'intégration régionale et de promouvoir la coopération internationale pour le développement de l'Afrique.

Avant-propos

L'urbanisation est l'une des transformations les plus profondes que connaîtra le continent africain au XXIe siècle. Depuis 1990, le nombre de villes y a doublé, passant de 3 300 à 7 600. Leur population cumulée a augmenté de 500 millions de personnes. Les villes africaines connaissent la croissance la plus rapide du monde ; elles sont les plus jeunes et sont en constante évolution. Au cours des prochaines décennies, leur impact sur le paysage économique, social et politique sera probablement profond. L'urbanisation induit des opportunités exceptionnelles pour accélérer les progrès vers les objectifs de développement durable de 2030 des Nations Unies et l'agenda de développement 2063 de l'Union africaine (UA). Elle peut stimuler l'intégration continentale par la mise en œuvre de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf). Pour les décideurs africains, la croissance urbaine représente d'importants défis de planification, de gestion et de financement, tant au niveau local qu'au niveau national. En Afrique comme ailleurs, la perception négative des externalités de l'urbanisation et de son impact sur le développement prévaut. Cette perception a entravé les processus politiques à même de faire de l'urbanisation un élément central des stratégies de développement du continent.

Sur la base de données issues de 2 600 villes de 34 pays, le rapport montre que l'urbanisation contribue à l'amélioration des performances économiques et du niveau de vie. Dans la plupart des dimensions socio-économiques, les villes africaines obtiennent des résultats nettement supérieurs aux pays au sein desquels elles se situent. En outre, l'écart entre leurs performances et les moyennes nationales est supérieur à celui de nombreuses autres régions du monde. Au cours des 30 dernières années, elles ont réussi à maintenir leurs avantages économiques par rapport aux zones rurales, tout en accueillant 500 millions d'habitants supplémentaires. Cette performance méconnue mérite d'être soulignée. Elles fournissent de meilleurs emplois ainsi qu'un meilleur accès aux services et aux infrastructures à plusieurs centaines de millions de personnes. Les retombées positives profitent également aux zones rurales qui bénéficient de la proximité des villes.

Cependant, des obstacles économiques et financiers entravent la valorisation du potentiel économique et social des villes. Beaucoup trop de personnes sont restées sur le bord du chemin. Il est urgent d'adopter de nouvelles approches adaptées aux dynamiques locales. Les défis à venir sont considérables. Le rapport souligne l'importance d'investir dans une meilleure planification des grands centres urbains. Il montre également qu'il est nécessaire de s'appuyer sur les villes petites et moyennes pour accélérer la création d'emplois, améliorer la productivité et l'accès aux services ; tout en développant la connectivité et les grappes urbaines au service de l'intégration économique. Il plaide pour des politiques urbaines plus coordonnées et pour la pleine intégration du rôle économique des villes dans la planification du développement national. Enfin, il montre que les pouvoirs locaux doivent bénéficier de plus de capacités fiscales et administratives pour jouer le rôle qui doit être le leur en matière développement économique.

Les projections des Nations Unies indiquent que les villes africaines compteront 900 millions d'habitants supplémentaires d'ici à 2050, et qu'elles accueilleront les deux tiers de la population du continent. Cette expansion induit une demande de planification, de gestion et de financement des infrastructures et services publics. Elle appelle des stratégies d'emploi, de numérisation et de technologies vertes, pour améliorer la compétitivité tout en garantissant la neutralité climatique et la durabilité. Les plans nationaux de développement doivent reconnaître le rôle important des villes en termes de croissance économique, de renforcement de la résilience, de réponse au changement climatique et de soutenabilité. Des politiques cohérentes sont nécessaires pour garantir l'efficacité des stratégies nationales au niveau local.

Cependant, relever les défis de la croissance urbaine africaine offre aussi l'opportunité d'envisager un avenir urbain qui pourrait ne pas s'inscrire dans le sillage des Amériques, de l'Asie, de l'Europe et du reste du monde. Les villes du XXIe siècle seront différentes de celles du XXe. Les villes africaines, particulièrement les petites et les moyennes, sont nettement moins ancrées dans des modèles de développement à forte intensité carbone que celles de nombreuses autres régions. Dans le même temps, d'importants investissements dans les infrastructures urbaines doivent encore être réalisés et la population des villes africaines est principalement jeune. Il s'agit là de bases importantes sur lesquelles de nouveaux modèles plus climatiquement neutres, plus inclusifs et plus vivables pourraient être construits.

Si ce rapport propose sans doute l'analyse de données la plus complète à ce jour sur les performances économiques des villes africaines, il met aussi en lumière

la nécessité de disposer de données supplémentaires et d'analyses plus poussées pour étayer l'élaboration des politiques publiques. Les nouveaux défis, comme la reprise post-pandémie de COVID-19 et les nouvelles échelles d'intervention économique et politique – Zone de Libre-Échange Continentale Africaine, gouvernance urbaine, développement régional – exigeront de plus en plus une connaissance approfondie des contextes locaux. De meilleures données et des évidences sont nécessaires pour nourrir des processus décisionnels plus tournés vers l'avenir, plus transparents et plus inclusifs. Façonner l'avenir des villes africaines, donc de leurs populations, de leurs territoires, de leurs pays, est l'affaire de toutes les parties prenantes, à tous les niveaux.



Mathias CORMANN

Secrétaire général,
Organisation de coopération et de développement économiques



Ibrahim Assane MAYAKI

Président honoraire,
Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest de l'OCDE



Vera SONGWE

Secrétaire générale adjointe des Nations Unies et Secrétaire exécutive de la Commission économique pour l'Afrique



Solomon QUAYNOR

Vice-président,
Secteur privé, infrastructure et industrialisation,
Banque africaine de développement

Remerciements

Dynamiques de l'urbanisation africaine 2022 : Le rayonnement économique des villes africaines est un rapport préparé conjointement par la Banque africaine de développement (BAfD), le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest de l'OCDE (OCDE/CSAO) et la Commission économique pour l'Afrique (CEA) des Nations Unies.

L'équipe du Secrétariat de l'OCDE/CSAO, dirigée par Philipp Heinrigs et Abel Schumann, a compté parmi ses membres clés Inhoi Heo et Margherita Fadda (Chapitres 1, 2 et 4). Sunny (Hae Nim) Lee s'est chargée du traitement et de l'analyse des données provenant des enquêtes *Living Standards Measurement Study* (LSMS) et *Enterprise Surveys* pour le Chapitre 1 et Rafael Prieto Curiel (Université d'Oxford et Université EAFIT) a développé le modèle utilisé pour le Chapitre 2.

L'équipe de la BAfD a travaillé sous la direction d'Amadou Oumarou, directeur du département infrastructure et développement urbain, et sous la supervision de Stefan Atchia, chef de la division du développement urbain. Cheikhou Balde (spécialiste urbain) était en charge de la contribution de la BAfD (Chapitre 5), Ahmed Basti (consultant en économie urbaine) étant chargé de l'exploration et de l'analyse des données et Alice Nabalamba (responsable du développement urbain au sein du département infrastructure, villes et développement urbain) de la révision et de la mise à jour de ce chapitre.

Les Chapitres 2 et 3 ont été préparés sous la direction d'Edlam Abera Yemeru, directrice par intérim de la division genre, pauvreté et politique sociale de la CEA. Marios Pournaris (responsable adjoint des affaires sociales) a supervisé la coordination et la rédaction du contenu de la contribution.

Gulelat Kebede, Liz Paterson Gauntner et Imogen Howells ont assumé le rôle de principaux experts-conseil pour la préparation du rapport.

Les contributions au Chapitre 6 ont été apportées par : S.E. Albert M. Muchanga, commissaire de l'Union Africaine au commerce et à l'industrie, Taibat Lawanson, professeure de gestion et gouvernance urbaine à l'université de Lagos, Nigéria, Jean Pierre Elong Mbassi, secrétaire général de Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (CGLU Afrique), Edgar Pieterse, directeur de l'African Centre for Cities (ACC), université de Cape Town (Le Cap), Afrique du Sud, et Yvonne Aki-Sawyerr, OBE, maire de Freetown, Sierra Leone.

Ce rapport a en outre bénéficié des excellents commentaires et contributions de Laurent Bossard, Marie Trémolières, Brilé Anderson et Léopold Ghins (OCDE/CSAO), Isabelle Chatry, Margaux Vincent, Charlotte Lafitte, Melissa Kerim, Soo-Jin Kim, Tadashi Matsumoto, Nikos Patias, Paolo Veneri et Alison Weingarden (OCDE), François Paul Yatta (CGLU Afrique). Les auteurs remercient aussi le Fonds de Développement Urbain et Municipal (UMDF) de la BAfD.

Victoria Elliott a édité la version originale anglaise du texte. Margherita Fadda et Jill Bouscarat ont édité la version française. Poeli Bojorquez a préparé les versions anglaise et française pour la publication. La conception graphique a été réalisée par Yunseok Seo.

Table of contents

AVANT-PROPOS....4
REMERCIEMENTS....6
SIGLES ET ABRÉVIATIONS....13
RÉSUMÉ....14

CHAPITRE 1
UNE NOUVELLE PERSPECTIVE DE L'ÉCONOMIE URBAINE AFRICAINE....18

LES VILLES AFRICAINES OBTIENNENT DE MEILLEURS RÉSULTATS QUE LES ZONES RURALES DANS DE NOMBREUX DOMAINES....23
Les niveaux de revenu et de consommation sont plus élevés dans les villes que dans les zones rurales....23
Les taux d'emploi sont plus faibles dans les villes qu'en zones rurales, mais le sous-emploi est moins répandu....27
Les taux élevés de chômage rural sont compensés par le faible nombre d'heures travaillées....29
La proportion des travailleurs ayant des emplois qualifiés est plus élevée en ville....31
Le niveau d'éducation est plus élevé dans les villes qu'en zones rurales....33
Les entreprises des villes sont plus innovantes....35
Le déploiement des infrastructures est plus efficace en ville....36
Les piliers de l'économie formelle sont plus développés dans les villes....39
Les rapports de dépendance et taux de fécondité sont plus bas dans les villes....40
Les villes petites et moyennes enregistrent de bonnes performances....41
Les moyennes masquent de fortes hétérogénéités entre villes et au sein des villes....41
ESTIMATION DES GAINS DE PIB DUS À L'URBANISATION....42
En Afrique, l'urbanisation est responsable de près d'un tiers de la croissance du produit intérieur brut (PIB) par habitant....45
LES VILLES ONT CONSERVÉ LEUR AVANTAGE RELATIF, EN DÉPIT DU FAIT QUE LEUR TAILLE A TRIPLÉ DEPUIS 1990....47
Les économies urbaines africaines n'ont enregistré que peu de changements mesurables au cours des 30 dernières années 49
LES ZONES RURALES BÉNÉFICIENT DE LA PROXIMITÉ DES VILLES....51
Les villes petites et moyennes servent de centre urbain pour les zones rurales....51
Les zones rurales situées à proximité des villes obtiennent de meilleurs résultats que les zones rurales isolées....52
Les petites villes situées à proximité de grandes villes obtiennent de meilleurs résultats dans certains domaines....54
NOTES....55
RÉFÉRENCES....55
ANNEXE 1.A. TABLEAUX....57

CHAPITRE 2
GRAPPES URBAINES, CONNECTIVITÉ ET INTÉGRATION ÉCONOMIQUE EN AFRIQUE....66

LA NÉCESSITÉ CROISSANTE DE RELIER LES VILLES ENTRE ELLES....70
LES GRAPPES URBAINES SONT LES PILIERS D'UN GRAND NOMBRE D'ÉCONOMIES FLORISSANTES....70
Les grappes urbaines diffèrent par leur taille, leur configuration et leur fonction....71
L'urbanisation favorise l'émergence de grappes urbaines en Afrique....72
LA RÉDUCTION DES BARRIÈRES FRONTALIÈRES FACILITERA LE DÉVELOPPEMENT DES ÉCONOMIES URBAINES....77
Les coûts transfrontaliers, même minimes, peuvent entraîner des réductions importantes du commerce interurbain....78
LA ZLECAF CRÉE UNE BASE POUR L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE RÉGIONALE....82
Les économies urbaines profiteront de l'intégration économique continentale....82

Les villes représentent de grands marchés de consommation et bénéficieront de la diminution des barrières commerciales ... 84
Un bon réseau ferroviaire est indispensable pour relier les villes au sein des grappes ... 90
NOTES ... 92
RÉFÉRENCES ... 93
ANNEXE 2.A. TABLEAUX ... 95

CHAPITRE 3
ANCRER LE RÔLE DES VILLES DANS LA PLANIFICATION ÉCONOMIQUE NATIONALE ... 98

POURQUOI LES GOUVERNEMENTS NATIONAUX DEVRAIENT-ILS INTÉGRER LES VILLES DANS PLANS ÉCONOMIQUES NATIONAUX? ... 101
La productivité urbaine est essentielle à la croissance économique et à la création d'emplois ... 101
Les politiques économiques nationales ont un impact spatial important, qu'il s'agit d'anticiper ... 102
Les investissements urbains sont d'ampleur variable, sporadiques et doivent être coordonnés ... 103
CONSIDÉRATIONS POUR L'ÉLABORATION DE POLITIQUES NATIONALES SUR LE RÔLE ÉCONOMIQUE DES VILLES ... 104
Lorsqu'elles grandissent, les villes deviennent plus productives, mais font également face à des contraintes majeures ... 106
Le rayonnement économique des villes dépend des emplois qu'elles créent ... 106
Le capital humain contribue significativement à la productivité urbaine ... 108
L'infrastructure est essentielle pour le développement urbain ... 110
Les institutions et l'environnement réglementaire ont un impact sur la productivité urbaine ... 111
La forme urbaine est importante pour le fonctionnement des villes, mais les données empiriques sur le sujet sont limitées ... 111
Les marchés fonciers sont susceptibles d'avoir un impact considérable sur la productivité urbaine, mais les preuves empiriques sont rares ... 113
Ce qui importe le plus dépend des besoins et des complémentarités propres au contexte ... 114
LE SYSTÈME URBAIN STIMULE LA PRODUCTION ET INFLUENCE LES INÉGALITÉS RÉGIONALES ... 114
INTÉGRER L'URBANISATION À LA PLANIFICATION ÉCONOMIQUE NATIONALE: UN CADRE STRATÉGIQUE ... 116
Ciblage sectoriel pour une urbanisation riche en emplois ... 118
Des villes productives ... 119
Un système spatial national connecté ... 120
Financer la mise en œuvre des politiques et coordonner les politiques urbaines et économiques ... 122
NOTES ... 123
RÉFÉRENCES ... 124

CHAPITRE 4
LE RÔLE DES GOUVERNEMENTS LOCAUX DANS LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ... 128

LES GOUVERNEMENTS LOCAUX JOUENT UN RÔLE MAJEUR DANS LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ... 131
UNE APPROCHE TERRITORIALE EST NÉCESSAIRE POUR OPTIMISER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE URBAIN ... 132
LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE LOCALE REQUIERT UNE DÉCENTRALISATION PLUS APPROFONDIE ET À UN RENFORCEMENT DES CAPACITÉS ... 133
L'environnement institutionnel des gouvernements locaux d'Afrique s'améliore ... 133
Plus de décentralisation est nécessaire ... 134
CONCEVOIR ET METTRE EN ŒUVRE DES POLITIQUES À L'ÉCHELLE GÉOGRAPHIQUE APPROPRIÉE ... 135
La fragmentation administrative augmente l'importance de la coordination métropolitaine ... 135
Les modèles de gouvernance métropolitaine varient sensiblement ... 137
PLANIFICATION STRATÉGIQUE POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL ... 140
Les plans stratégiques ne sont efficaces que s'ils sont alignés sur les décisions de financement ... 142
L'auto-apprentissage améliore la qualité des politiques de développement économique local ... 142
LE CONTENU DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL ... 143
Les paquets de mesures politiques coordonnées sont plus efficaces que les mesures ponctuelles ... 143
Encourager le développement économique local en valorisant les avantages concurrentiels des villes ... 145

Les politiques doivent s'attacher à soutenir le bon type de spécialisation locale 146
Les économies locales sont susceptibles de se développer grâce à la production de « variétés reliées » 147
Les établissements d'études supérieures sont des moteurs essentiels du développement économique local 150
NOTES 152
RÉFÉRENCES 152

CHAPITRE 5
FINANCER L'URBANISATION DE L'AFRIQUE : ACCROÎTRE LA CAPACITÉ FISCALE DES VILLES AFRICAINES 154

LA DÉCENTRALISATION FISCALE EN AFRIQUE 159
LE MANQUE DE RECETTES DES GOUVERNEMENTS LOCAUX LIMITE LEUR CAPACITÉ À INVESTIR 160
INSTRUMENTS DE FINANCEMENT DES GOUVERNEMENTS LOCAUX 164
Transferts et subventions 164
Ressources propres 168
Le financement par emprunt 174
NOTES 178
RÉFÉRENCES 178

CHAPITRE 6
L'URBANISATION EN AFRIQUE : PERSPECTIVES DES RESPONSABLES POLITIQUES ET EXPERTS 182

JEAN PIERRE ELONG MBASSI
Quelles sont les politiques nationales et locales qui permettent aux administrations locales de jouer un rôle plus important dans le développement socio-économique de l'Afrique ? 184

TAIBAT LAWANSON
Que faire des « vies en attentes » des jeunes urbains en Afrique? 190

S.E. ALBERT M. MUCHANGA
L'Union africaine au cœur de la transformation urbaine de l'Afrique pour un partage de la prospérité 194

EDGAR PIETERSE
Implications politiques de l'urbanisation africaine 197

YVONNE AKI-SAWYERR
Un moteur de développement ? Le défi de faire de Freetown un moteur de croissance 202
NOTES 203
RÉFÉRENCES 204

Cartes

Carte 2.1. Grappes urbaines en Afrique 68
Carte 2.2. Grappes urbaines compactes 74
Carte 2.3. Grappes urbaines étendues 75
Carte 2.4. Grappes urbaines compactes en Afrique de l'Ouest 76
Carte 2.5. Zones accessibles en 90 minutes depuis Brazzaville (COG) 78
Carte 2.6. La configuration du réseau routier africain avec la longueur des routes symbolisant la durée du trajet et les couleurs reflétant le potentiel du marché atteignable, avec et sans délai aux frontières 80
Carte 2.7. Flux des exportations urbaines intra-africaines de plus de 10 millions USD 86
Carte 4.1. Zones bâties et juridictions des collectivités territoriales à Accra, Ghana 136
Carte 4.2. Les municipalités et les préfectures dans le District Autonome du Grand Lomé, Togo 139

Graphiques

Graphique 1.1. Nombre moyen d'années de scolarité des habitants de 18 à 29 ans, selon la taille des villes 20
Graphique 1.2. Salaires horaires dans les villes et zones rurales, 2010-19 24
Graphique 1.3. Dépenses annuelles de consommation des villes et zones rurales par habitant, 2010-19 24
Graphique 1.4. Répartition des habitants des zones rurales et urbaines par quintile de richesse 26
Graphique 1.5. Taux de possession d'une voiture et d'un motocycle par ville 27
Graphique 1.6. Taux d'emploi des personnes âgées de 18 à 49 ans 28
Graphique 1.7. Taux d'emploi par sexe dans certaines villes sélectionnées 28
Graphique 1.8. Les résidents urbains travaillent plus d'heures et ont plus de chances d'être salariés 30
Graphique 1.9. Composition de l'économie rurale et urbaine par type d'occupation 31
Graphique 1.10. Proportion des travailleurs occupant des emplois qualifiés et non qualifiés 32
Graphique 1.11. Proportion des travailleurs occupant un emploi qualifié, par pays et taille de ville 33
Graphique 1.12. Niveau d'éducation des zones rurales et des villes 34
Graphique 1.13. Part des habitants ayant bénéficié d'une éducation secondaire ou supérieure 35
Graphique 1.14. Innovation et activités d'exportation des entreprises en fonction de la taille des villes 36
Graphique 1.15. Accès aux services 37
Graphique 1.16. Part des ménages ayant accès à l'électricité, par pays et taille de ville 38
Graphique 1.17. Part des habitants ayant accès à l'électricité et à l'eau courante privée dans certaines villes sélectionnées 38
Graphique 1.18. Part des habitants vivant dans un ménage ayant un compte en banque, un titre de propriété pour une maison et un acte de naissance 39
Graphique 1.19. Part des habitants vivant dans un ménage ayant un compte en banque 40
Graphique 1.20. Rapport de dépendance et taux de fécondité dans les zones rurales et urbaines 41
Graphique 1.21. Augmentation en points de pourcentage des emplois qualifiés lorsque la taille d'une ville augmente de 10 % 43
Graphique 1.22. Évolution des résultats clés au cours du temps dans les villes et zones rurales 48
Graphique 1.23. Évolution de la proportion des emplois qualifiés des femmes et des hommes au cours du temps, par taille de ville 49
Graphique 1.24. Évolution du taux de possession d'une voiture et répartition de la richesse par taille de ville 50
Graphique 1.25. Distance et taille de la ville la plus proche à la population rurale 52
Graphique 1.26. Part des travailleurs qualifiés en zone rurale en fonction de la distance à la ville la plus proche 53
Graphique 1.27. Autres résultats des zones rurales en fonction de la distance à la ville la plus proche 54
Graphique 2.1. Nombre de villes africaines et distance qui les sépare 72
Graphique 2.2. Réduction estimée du commerce interurbain dans les villes d'Afrique due aux coûts frontaliers 82
Graphique 2.3. Composition des exportations des pays africains hors Afrique et intra-Afrique 83
Graphique 2.4. Variation estimée des exportations intra-africaines liée à la ZLECAf, par principaux secteurs 84
Graphique 2.5. Urbanisation et importation des produits manufacturés 85
Graphique 2.6. Longueur de route par habitant et par superficie 87
Graphique 2.7. Rapport de sinuosité (en haut) et rapport de distance (en bas) par pays 88
Graphique 2.8. Relation entre le rapport de sinuosité et le rapport de distance 90
Graphique 3.1. Salaires urbains et ruraux dans six pays africains 102
Graphique 3.2. Proportion des emplois industriels et agricoles par région, 2000-19 107
Graphique 3.3. Pourcentage des entreprises identifiant l'inadéquation des compétences des travailleurs comme un obstacle majeur 109
Graphique 3.4. Accès des villes à l'électricité, à l'eau et à l'assainissement, par région 110
Graphique 3.5. Forme des villes et impact sur la densité de population 112
Graphique 3.6. Primauté urbaine moyenne non pondérée de 54 pays africains, 1970-2015 115
Graphique 3.7. Quatre domaines où les villes et la planification économique nationale sont liées 117
Graphique 4.1. Part des gouvernements locaux dans le total des investissements publics 135
Graphique 4.2. Nombre de zones économiques spéciales en Afrique, 2018 144

Graphique 4.3. Nombre d'incubateurs d'entreprises dans les pays d'Afrique subsaharienne, 2018 147
Graphique 4.4. L'Espace Produit des exportations marocaines, 2018 149
Graphique 5.1. Investissements publics moyens des gouvernements infranationaux par habitant 156
Graphique 5.2. Recettes des gouvernements infranationaux 160
Graphique 5.3. Recettes des gouvernements infranationaux des pays africains 161
Graphique 5.4. Investissements des gouvernements infranationaux 162
Graphique 5.5. Dépenses des gouvernements infranationaux 163
Graphique 5.6. Transferts en pourcentage des recettes totales des gouvernements infranationaux 164
Graphique 5.7. Part des transferts conditionnels et inconditionnels à destination des villes africaines 166
Graphique 5.8. Qualité des transferts financiers des gouvernements nationaux aux gouvernements locaux 167
Graphique 5.9. Transferts financiers aux gouvernements infranationaux, par habitant 168
Graphique 5.10. Recettes fiscales des gouvernements infranationaux en pourcentage des recettes fiscales des gouvernements nationaux 170
Graphique 5.11. Recettes fiscales des gouvernements infranationaux 171
Graphique 5.12. Frais et redevances d'utilisation en part des recettes des gouvernements infranationaux 173
Graphique 5.13. Dettes des gouvernements infranationaux en pourcentage des dettes publiques 175
Graphique 6.1. Classement des pays en 2012, 2015 et 2018 selon la qualité de l'environnement institutionnel national 185
Graphique 6.2. L'autonomie financière des collectivités territoriales d'Afrique accuse un sérieux retard par rapport aux moyennes mondiales 186
Graphique 6.3. Vue d'ensemble de la capacité en ressources humaines de la municipalité de Dire Dawa, Éthiopie 188
Graphique 6.4. Refonte de l'assainissement 199

Tableaux

Tableau annexe 1.A.1. Principales sources utilisées dans ce rapport 57
Tableau annexe 1.A.2. Taille de ville – proportion de travailleurs qualifiés – élasticité par pays 58
Tableau annexe 1.A.3. Évolution sur la durée en fonction de la catégorie de taille des villes, 2000-2020 60
Tableau annexe 1.A.4. Évolution de la répartition des occupations en fonction de la taille des villes dans le temps 61
Tableau annexe 1.A.5. Distance de la ville la plus proche et résultats pour les zones rurales 62
Tableau annexe 1.A.6. Distance d'une ville de plus de 1 million d'habitants et résultats des villes 63
Tableau annexe 1.A.7. Élasticité des salaires en fonction de la taille des villes 63
Tableau annexe 1.A.8. Différentiels de salaire par catégorie de taille de ville 64
Tableau annexe 2.A.1. Grappes urbaines compactes 95
Tableau annexe 2.A.2. Grappes urbaines étendues 96
Tableau 3.1. Littérature sur les facteurs contribuant aux performances économiques des villes des pays en développement 105
Tableau 3.2. Questions prioritaires de politique nationale à l'intention des responsables politiques 117
Tableau 5.1. Institutions de développement nationales pour le développement local 176

Encadrés

Encadré 1.1. Données utilisées dans ce chapitre 23
Encadré 1.2. Comment les indicateurs clés de ce chapitre sont-ils calculés ? 25
Encadré 1.3. Pourquoi les indicateurs ne sont-ils présentés que pour quelques villes ? 29
Encadré 1.4. L'impact économique de la COVID-19 sur les villes africaines 30
Encadré 1.5. Qu'entend-on par « économies d'agglomérations » ? 43
Encadré 1.6. Estimation des économies d'agglomération en Afrique 46
Encadré 1.7. Hypothèses formulées pour évaluer l'effet de l'urbanisation sur le PIB 47
Encadré 2.1. Identifier les grappes urbaines 73
Encadré 2.2. Analyser l'ensemble du réseau routier principal en Afrique 79

Encadré 2.3. De nouvelles mesures pour décrire le réseau routier africain 88
Encadré 2.4. Le train à grande vitesse est un mode de transport essentiel pour de nombreuses grappes urbaines 92
Encadré 3.1. La littérature concernant le développement économique des villes 104
Encadré 4.1. Comment définir les zones urbaines fonctionnelles 137
Encadré 4.2. La gouvernance métropolitaine à Lomé, Togo 139
Encadré 4.3. Mise en œuvre et évaluation des politiques de développement économique local au Botswana 140
Encadré 4.4. Coordination des politiques avec des acteurs externes en dehors du processus de planification stratégique 141
Encadré 4.5. Les zones économiques spéciales en tant qu'outils pour des interventions politiques multidimensionnelles ... 144
Encadré 4.6. La boîte à outils sud-africaine de planification du tourisme à l'intention des gouvernements locaux 145
Encadré 4.7. Les incubateurs d'entreprises en Afrique, hors Afrique du Nord 146
Encadré 4.8. « L'Espace Produit » des économies africaines 148
Encadré 4.9. Coopération à « triple hélice » émergente en Algérie 150
Encadré 4.10. Le rôle de l'Université de Stanford dans la création de la Silicon Valley, 1940-60 151
Encadré 5.1. Le déficit d'infrastructures en Afrique 158
Encadré 5.2. Inclure les gouvernements locaux dans les projets de développement urbain 159
Encadré 5.3. Recettes et dépenses infranationales des États fédéraux et unitaires 161
Encadré 5.4. L'impact de la COVID-19 sur les finances locales 163
Encadré 5.5. Le système de transferts du Cameroun 166
Encadré 5.6. La récupération des plus-values foncières 169
Encadré 5.7. La fiscalité foncière : le système innovant « à points » de Freetown 172
Encadré 5.8. Prestation de services et fourniture d'infrastructures par des entités non gouvernementales 174
Encadré 5.9. Le programme « Dépenses publiques et responsabilité financière » (*Public expenditure and financial accountability, PEFA*, en anglais) 177

Sigles et abréviations

AFD	Agence Française de Développement
BAfD	Banque africaine de développement
CAC	Centimes additionnels communaux (Cameroun)
CEA	Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies
CEE	*City Enabling Environment* (Évaluations de l'environnement propice au bon fonctionnement des villes)
CGLU	Cités et gouvernements locaux unis
CGLU Afrique	Cités et gouvernements locaux unis d'Afrique
CPSCL	Caisse des Prêts et de Soutien des Collectivités Locales (Tunisie)
CSAO	Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest de l'OCDE
DEL	Développement économique local
EDS	Enquêtes démographiques et de santé (en anglais *Demographic and Health Surveys*)
EUR	Euro
IDE	Investissements directs étrangers
LSMS	*Living Standard Measurement Study* (Étude de mesure du niveau de vie)
NAU	Nouvel Agenda Urbain
NDP	*National Development Plans* (Plans nationaux de développement)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable
PACASEN	Programme d'appui aux communes et agglomérations du Sénégal
PEFA	*Public Expenditure and Financial Accountability* (Dépenses publiques et redevabilité financière)
PIB	Produit intérieur brut
PPA	En parité de pouvoir d'achat
PUN	Politiques urbaines nationales
R&D	Recherche et développement (R&D)
SNG WOFI	*World Observatory on Subnational Government Finance and Investment* (Observatoire mondial des finances et investissements des gouvernements infranationaux de l'OCDE)
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TOD	*Transit Oriented Development* (Développement axé sur le transport)
UDBN	Urban development bank of Nigeria
USD	Dollar des États-Unis
WDI	*World Development Indicators* (Indicateurs du développement dans le monde)
XOF	Franc de la Communauté financière africaine
ZES	Zone économique spéciale
ZLECAf	Zone de libre-échange continentale africaine

Codes des pays

AGO	Angola
BDI	Burundi
BEN	Bénin
BFA	Burkina Faso
BWA	Botswana
CAF	République centrafricaine
CIV	Côte d'Ivoire
CMR	Cameroun
COD	République démocratique du Congo
COG	République du Congo
COM	Comores
CPV	Cabo Verde
DJI	Djibouti
DZA	Algérie
EGY	Égypte
ERI	Érythrée
ETH	Éthiopie
GAB	Gabon
GHA	Ghana
GIN	Guinée
GMB	Gambie
GNB	Guinée-Bissau
GNQ	Guinée équatoriale
KEN	Kenya
LBR	Libéria
LBY	Libye
LSO	Lésotho
MAR	Maroc
MDG	Madagascar
MLI	Mali
MOZ	Mozambique
MRT	Mauritanie
MUS	Maurice
MWI	Malawi
NAM	Namibie
NER	Niger
NGA	Nigéria
RWA	Rwanda
SDN	Soudan
SEN	Sénégal
SLE	Sierra Leone
SOM	Somalie
SSD	Soudan du Sud
STP	Sao Tomé-et-Príncipe
SWZ	Royaume d'Eswatini
SYC	Seychelles
TCD	Tchad
TGO	Togo
TUN	Tunisie
TZA	République-Unie de Tanzanie
UGA	Ouganda
ZAF	Afrique du Sud
ZMB	Zambie
ZWE	Zimbabwe

Résumé

Une nouvelle perspective de l'économie urbaine africaine

Le débat politique sur l'urbanisation africaine a longtemps souffert d'un manque de données fiables. Ce rapport apporte un éclairage nouveau sur les économies urbaines africaines, d'une portée et d'une précision sans équivalent. Sur la base de données recueillies auprès de plus de 4 millions d'individus et d'entreprises, issus de 2 600 villes de 34 pays, le rapport décrit la performance économique et les conditions sociales des villes de différentes tailles à travers le continent.

Dans la plupart des dimensions socio-économiques, les villes obtiennent des résultats nettement supérieurs aux pays au sein desquels elles sont situées

Les villes sont attrayantes en raison des opportunités d'emploi qu'elles offrent. Les salaires horaires dans les grandes villes sont plus de deux fois plus élevés que dans les zones rurales. Si la proportion d'adultes sans emploi est légèrement plus faible dans les villes qu'en milieu rural, le sous-emploi est moins répandu : les travailleurs urbains travaillent 30 % d'heures de plus par semaine que les travailleurs ruraux.

De même, l'accès à l'éducation est meilleur en ville qu'au sein des zones rurales. Selon la taille de la ville, les jeunes bénéficient en moyenne de 2.5 et 4 ans d'éducation de plus que leurs homologues des zones rurales. Ceci a un impact durable puisque les avantages économiques et sociaux d'une bonne éducation durent toute la vie. L'amélioration du niveau d'éducation résultant de l'urbanisation construit le capital humain nécessaire à la transition vers une économie d'emplois qualifiés. Aujourd'hui, la part des emplois qualifiés en ville est environ 2.5 fois plus élevée qu'en milieu rural.

Plus généralement, les villes facilitent l'accès aux infrastructures et aux services, publics comme privés. Dans les grandes villes, 80 % des ménages sont connectés au réseau électrique, contre 20 % seulement en zones rurales. La moitié environ des ménages urbains sont propriétaires de leur maison, contre seulement 20 % dans les zones rurales. De même, le pourcentage d'individus vivant dans un ménage détenant un compte en banque est de plus de 50 % dans les grandes villes, près de 40 % dans les petites, moins de 20 % en milieu rural.

Outre les meilleures perspectives économiques et le niveau de vie supérieur qu'elles proposent, les villes sont des incubateurs de changements sociaux et culturels. Elles facilitent, par exemple, la transition démographique avec des taux de fécondité plus d'un tiers plus bas dans les grandes villes que dans les zones rurales. En conséquence, les rapports de dépendance sont plus favorables en ville.

Les villes petites et moyennes offrent de nombreux avantages du même ordre que les grandes villes

La plupart des indicateurs analysés sont liés à la taille des villes. Les villes les plus grandes sont plus performantes que les petites, cependant ces dernières réussissent beaucoup mieux que les zones rurales. En général, l'écart entre les villes de différentes tailles est toutefois inférieur à celui entre villes et zones rurales. Dans la plupart des domaines analysés, les conséquences pour les individus qui bougent d'une zone rurale vers une ville de moins de 50 000 habitants sont plus importantes que pour les individus qui passent d'une ville de moins de 50 000 habitants à une ville de plus de 1 million d'habitants. Ceci montre que même les petites villes offrent un grand nombre des avantages de l'urbanisation, allant de meilleurs services et infrastructures à des économies relativement plus avancées.

Un tiers de la hausse du PIB africain par habitant est dû à l'urbanisation

Les villes sont porteuses d'économies d'agglomération. Les entreprises et les travailleurs y sont plus productifs que ceux des zones rurales. Au fur et à mesure que la population des villes croît, les économies d'agglomération qu'elles génèrent augmentent, ce qui entraîne une hausse du Produit intérieur brut (PIB). Si l'on connaît l'ampleur des économies d'agglomération et les taux de croissance récents des villes africaines, il est possible d'évaluer l'effet de l'urbanisation sur la hausse du PIB. Selon une estimation prudente, l'augmentation de la population génère 0.33 % de la croissance annuelle moyenne par habitant en Afrique. Ceci représente environ 29 % de la croissance annuelle moyenne totale du PIB par habitant en Afrique de 2001 à 2020.

L'urbanisation a amélioré l'accès aux services, aux infrastructures et aux opportunités économiques de centaines de millions d'individus

La population urbaine de l'Afrique a triplé depuis 1990. Mais même si elles comptent 500 millions d'habitants supplémentaires, les villes ont continué d'enregistrer de bonnes performances par rapport aux zones rurales. Dans les zones urbaines et rurales, l'évolution de la plupart des indicateurs a suivi les tendances nationales et l'écart entre villes et campagnes est resté à peu près constant. Les villes ont donc réussi à intégrer des millions de personnes sans déclin perceptible de leur performance économique globale ou des conditions de vie. Ainsi, entre 1990 et 2020, environ 390 millions d'habitants des villes ont été connectés au réseau électrique. Même si les villes ne sont pas à la hauteur à bien des égards, l'urbanisation a amélioré l'accès aux services, aux infrastructures et aux opportunités économiques pour des centaines de millions d'individus.

Face à une croissance démographique spectaculaire, les villes africaines ont maintenu une bonne performance économique par rapport au reste de leurs pays, ce qui est une prouesse en soi. Toutefois, malgré les avantages qu'elle offre, l'urbanisation n'a pas entraîné une transformation durable des villes. Les économies n'ont connu qu'une croissance lente depuis les années 1990, et les indicateurs clés de l'économie urbaine se sont améliorés tout aussi lentement. La part des emplois qualifiés dans les villes, par exemple, est restée stable et les taux de possession de biens de consommation durables, tels que les voitures et les réfrigérateurs, ont peu ou pas augmenté.

Les zones rurales bénéficient de la proximité des villes

Les villes permettent aux habitants et aux entreprises des zones rurales d'accéder aux services, aux infrastructures et aux marchés. L'intégration de l'économie rurale dans les chaînes de valeur urbaines-rurales encourage l'innovation et la diversification dans les zones rurales. Il n'est donc guère surprenant que les zones rurales situées à proximité des villes tendent vers de meilleurs résultats que celles qui sont plus éloignées. Par exemple, la part des ménages ruraux disposant d'un compte en banque est deux fois plus élevée à moins de 5 kilomètres d'une ville qu'au-delà de 30 kilomètres.

Depuis 1990, le nombre des villes africaines a plus que doublé, passant de 3 300 à 7 600. Des milliers de nouvelles agglomérations ont vu le jour, souvent dans des zones rurales à forte densité de population. Ces villes permettent aux habitants et aux entreprises des campagnes d'accéder aux services et aux infrastructures alors que, sans elles, le centre urbain le plus proche serait très éloigné. L'urbanisation a donc facilité la transformation économique et sociale des zones rurales ; l'émergence d'un grand nombre de petites villes a rapproché les zones rurales et urbaines. Pour plus des deux tiers (68 %) de la population rurale d'Afrique, la ville la plus proche compte moins de 50 000 habitants.

Réaliser le potentiel économique des villes africaines

L'urbanisation est une opportunité pour l'Afrique

La nouvelle série d'indicateurs démontre les avantages considérables de l'urbanisation pour les individus et les entreprises. Si un changement d'échelle de l'urbanisation est – en soi - porteur d'inconvénients, ces derniers sont compensés par les opportunités économiques et l'amélioration du niveau de vie que les villes génèrent. Les gouvernements doivent considérer l'urbanisation comme une opportunité à saisir. Ils doivent la gérer dans le but de faire profiter de ses avantages au plus grand nombre de personnes possible. Ceci suppose d'investir dans les grands centres urbains, mais également de renforcer les villes petites et moyennes qui sont les pôles socio-économiques des communautés rurales environnantes.

Les grappes urbaines créent de nouvelles opportunités de développement pour les économies urbaines

Partout en Afrique, des grappes urbaines émergent. Tant que les taux d'urbanisation étaient faibles, les agglomérations étaient éloignées les unes des autres ; jouant surtout le rôle de centres administratifs nationaux et de portes d'accès à l'exportation des ressources vers les marchés mondiaux. Le nombre et la taille des

villes augmentant, ces dernières se retrouvent plus près les unes des autres. En 2015, l'Afrique comptait 31 grappes urbaines de plus de 2.5 millions d'habitants dans un rayon de 100 km, et 6 de plus de 10 millions de résidents urbains dans un rayon de 250 km.

Au sein de ces grappes, les centres urbains profitent économiquement de la proximité les uns des autres. Les petites villes peuvent ainsi attirer des industries spécialisées et jouer des rôles économiques qui seraient autrement réservés aux grandes villes. Toutes les villes proches les unes des autres ne fonctionnent cependant pas en tant que système économique intégré. Pour que cela soit le cas, elles ont besoin de bonnes infrastructures permettant de les relier et de faciliter les échanges.

Certaines des grappes urbaines les plus importantes s'étendent sur plusieurs pays. Elles devraient bénéficier de la réduction des barrières commerciales consécutive à la mise en place de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf). La ZLECAf devrait par ailleurs grandement bénéficier à des villes n'appartenant pas aux grappes urbaines transfrontalières. La réduction des barrières au commerce intra-africain profitera au secteur marchand des villes et réduira les prix pour leurs consommateurs. Quoi qu'il en soit, les opportunités offertes par la mise en œuvre de la ZLECAf doivent être accompagnées d'investissements dans les infrastructures transfrontalières et d'autres mesures visant à promouvoir le commerce.

Les plans nationaux de développement doivent se focaliser sur l'économie urbaine

L'avenir économique de l'Afrique réside dans ses villes. Les stratégies nationales de développement doivent refléter les opportunités offertes par l'urbanisation et inclure des mesures pour les mettre à profit. Quatre domaines prioritaires sont particulièrement importants :

1. Il faut créer chaque année un grand nombre d'emplois pour les jeunes urbains dont le nombre ne cesse de croître. Les gouvernements doivent soutenir les secteurs qui créent des emplois dans les zones urbaines.
2. La performance d'une économie est déterminée par sa productivité. Pour améliorer la productivité des zones urbaines, les gouvernements doivent investir dans les villes, promouvoir la croissance de secteurs à forte productivité, tels que l'industrie et les services marchands. Ils doivent supprimer les obstacles à la création et au développement des entreprises urbaines.
3. Chaque pays possède un système urbain spécifique, constitué de villes de différentes tailles aux spécialisations économiques différentes. Les politiques nationales efficaces sont celles qui en tiennent compte et prennent des mesures ciblées correspondant aux besoins propres à chaque ville, dépendant de leur rôle dans l'économie nationale.
4. Les politiques nationales relatives aux villes doivent faire l'objet d'une bonne coordination entre les différents niveaux du gouvernement et entre secteurs pour qu'elles se renforcent mutuellement. En outre, les politiques nationales doivent garantir que les gouvernements locaux disposent des moyens (fiscaux et autres) pour jouer un rôle actif dans le développement économique.
5. Afin de concevoir des politiques ciblées pour les villes et de s'adapter à l'évolution des contextes, les gouvernements ont besoin de données à jour sur l'état des économies urbaines. Ce rapport montre comment des indicateurs infranationaux solides peuvent contribuer à une meilleure compréhension des villes. Les systèmes statistiques nationaux doivent être améliorés pour être en mesure de produire des statistiques actualisées pouvant être désagrégées au niveau infranational.

Il faut doter les gouvernements locaux de capacités et de responsabilités accrues pour qu'ils puissent soutenir le développement économique

À mesure que la taille des villes augmente, les gouvernements locaux jouent un rôle plus déterminant dans le développement économique. De tous les niveaux de gouvernement, ce sont les gouvernements locaux qui connaissent le mieux leur ville et qui sont le mieux à même de définir des politiques qui correspondent aux besoins locaux. Ils sont en outre plus directement responsables de leurs actes devant la population locale et ont un intérêt marqué pour les bonnes performances de leur ville. Pourtant, dans la plupart des pays africains, les gouvernements locaux ont une faible capacité administrative et des responsabilités qui ne sont pas clairement définies. Il leur est difficile de mettre en œuvre des politiques de développement économique efficaces. Il est donc essentiel de décentraliser des compétences et de renforcer les capacités locales afin que les gouvernements locaux soient à même de soutenir efficacement le développement économique.

Les gouvernements locaux africains doivent accorder la priorité au développement économique dans leurs politiques. Dans de nombreuses économies à croissance rapide (notamment en Chine), les gouvernements locaux considèrent le développement économique comme leur responsabilité première. Ils construisent des infrastructures, font la promotion

de leur ville auprès des investisseurs, établissent des liens entre entreprises et universités, développent des projets fonciers pour accueillir de nouvelles activités et aident les entreprises dans leurs démarches administratives. Fournir des niveaux de soutien similaires aux économies locales en Afrique permettrait de stimuler la croissance économique.

Les gouvernements locaux qui souhaitent définir des stratégies de développement économique local peuvent se fonder sur plusieurs principes :

- Les paquets de mesures concertées regroupant des interventions coordonnées sont plus efficaces que des mesures isolées. Les stratégies efficaces de développement économique local sont celles qui englobent plusieurs secteurs d'intervention ainsi que des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux.
- Les avantages concurrentiels varient en fonction du lieu. La réussite de nombreuses stratégies de développement économique local repose sur l'identification et l'exploitation de ces avantages concurrentiels spécifiques.
- Les politiques de développement économique local visant à renforcer les secteurs et les activités existantes ont plus de chances de réussir que celles qui espèrent attirer des secteurs économiques entièrement nouveaux. Les gouvernements locaux doivent travailler avec les entreprises locales pour mieux connaître les opportunités économiques sur lesquelles fonder leurs politiques.
- Les villes contribuent à la diversification économique des économies nationales grâce à leurs différentes spécialisations économiques. La plupart des pays hautement diversifiés ne sont pas uniformes sur le plan économique. En général, ils comptent de nombreuses villes à spécialisations économiques distinctes qui contribuent ensemble à créer une économie diversifiée.
- Les universités et autres institutions d'enseignement supérieur peuvent être des sources d'innovation et d'entrepreneuriat. Il faut les encourager à travailler en étroite collaboration avec les entreprises locales, par exemple en proposant des programmes d'enseignement qui correspondent aux besoins des entreprises ou en créant des incubateurs d'entreprises.

De nouvelles sources de financement pour les gouvernements locaux sont indispensables

Les gouvernements locaux disposent de ressources financières extrêmement limitées. La part des ressources propres dans leurs budgets est faible et les transferts financiers en provenance d'autres niveaux de gouvernement sont limités et souvent irréguliers. En outre, la grande majorité des gouvernements locaux n'a pas accès au crédit pour financer des investissements, même si ces derniers offrent des rendements élevés. Ceci explique pourquoi les gouvernements locaux ont du mal à développer leurs capacités administratives. Ils manquent également souvent de ressources propres pour investir, même lorsque ces investissements seraient économiquement et socialement bénéfiques et produiraient à long terme une hausse des recettes fiscales.

Il n'existe pas de solution unique pour répondre aux besoins de financement des gouvernements locaux. Il revient aux gouvernements nationaux d'accroître leur soutien financier aux gouvernements locaux ; de les doter d'une plus grande stabilité fiscale ; de leur permettre ainsi de s'engager à long terme, notamment sur des investissements majeurs dans les infrastructures. Les gouvernements locaux, quant à eux, doivent générer davantage de ressources propres en améliorant leurs recettes fiscales et en développant de nouvelles sources de revenu. Dans de nombreux pays, il faudra pour cela accorder aux gouvernements locaux des pouvoirs fiscaux accrus.

Toutefois, même une hausse significative des transferts et des recettes fiscales ne permettra sans doute pas de répondre aux besoins d'investissement des villes africaines. Les gouvernements nationaux et locaux doivent travailler ensemble pour que ces derniers puissent recourir au financement par emprunt et soient ainsi à même d'investir dans les infrastructures. Une première étape consisterait à accorder des prêts aux gouvernements locaux par le biais de fonds publics d'investissement. Il s'agit là d'une source de financement à part entière. Pour les gouvernements locaux, le recours à ces fonds est également l'occasion d'acquérir une expérience du financement par emprunt ; cette expérience étant susceptible de leur permettre d'accéder à d'autres formes de crédit.

1

Une nouvelle perspective de l'économie urbaine africaine



Ce chapitre présente de nouveaux indicateurs sur l'économie des villes africaines, fondés sur les données de plus de 4 millions d'individus à travers l'Afrique. Ces indicateurs offrent un éclairage nouveau sur les villes africaines, d'une portée et d'une précision sans équivalent. Ils permettent de comparer la performance de villes de tailles différentes, de suivre leur évolution sur la durée et d'analyser l'effet des villes sur les zones rurales voisines. Il en ressort que, dans presque toutes les dimensions mesurables, l'urbanisation a un impact positif sur la performance économique et la qualité de vie.



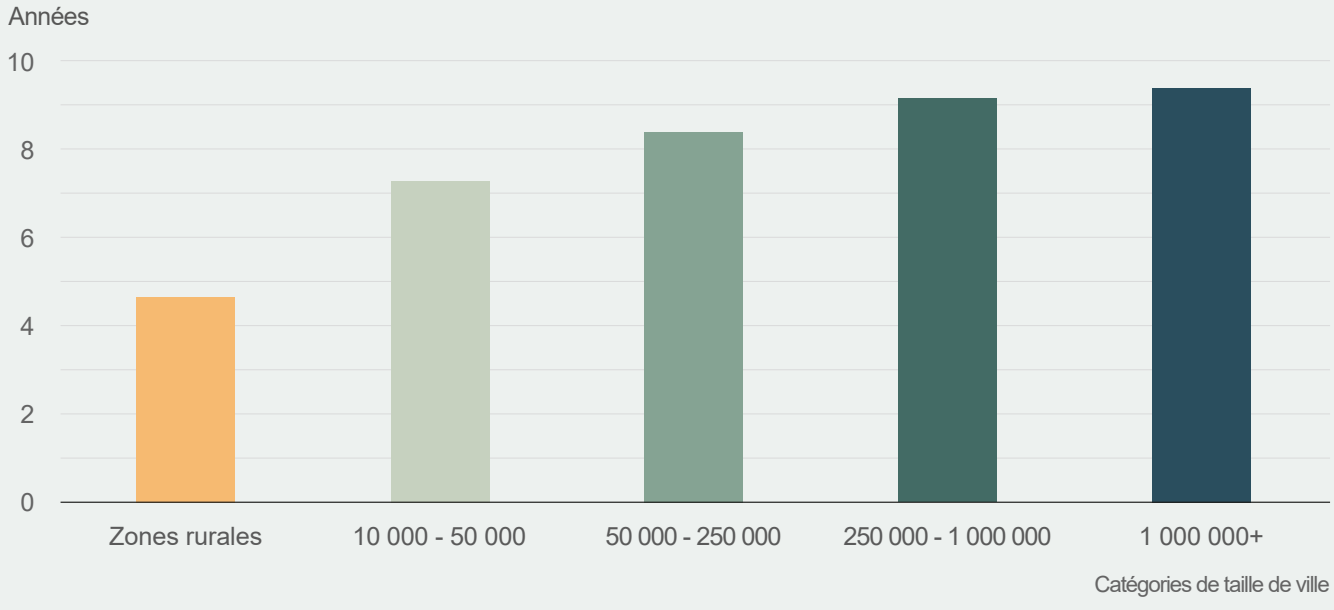
Résumé

Une nouvelle perspective de l'économie urbaine africaine

Le débat politique sur l'urbanisation en Afrique a longtemps souffert d'un manque de données fiables. Ce chapitre présente de nouvelles évidences, fondées sur des données recueillies auprès de plus de 4 millions d'individus issus de 2 600 villes, dans 34 pays différents, et travaillant tant dans l'économie formelle que dans l'économie informelle. En associant les individus avec leur lieu d'habitation à partir de leurs coordonnées, il est désormais possible de décrire les villes africaines d'une manière beaucoup plus détaillée.

- Ces données montrent que l'urbanisation de l'Afrique a contribué d'une manière significative à l'amélioration des résultats économiques et du niveau de vie. Au sein de leur pays, ce sont les villes qui enregistrent les meilleurs résultats dans la plupart des catégories. Dans les grandes villes, les salaires horaires sont deux fois plus élevés que ceux des zones rurales et le sous-emploi y est moins répandu : les travailleurs urbains enregistrent en effet 30 % d'heures de travail de plus que les travailleurs ruraux. La part des travailleurs ayant des emplois qualifiés atteint environ 50 % pour les hommes et 25 % pour les femmes dans les grandes villes et les villes moyennes, contre seulement 18 % et 11 %, respectivement, en zones rurales.
- Les villes facilitent l'accès aux services et aux infrastructures. Les enfants des grandes villes reçoivent en moyenne près de cinq années d'éducation de plus que les enfants des zones rurales. Dans les grandes villes, 80 % des ménages sont connectés au réseau électrique, contre 20 % seulement en zones rurales. Plus de la moitié des ménages des grandes villes disposent d'un compte en banque alors que ce taux ne s'élève qu'à 20 % dans les campagnes.

Graphique 1.1. Nombre moyen d'années de scolarité des habitants de 18 à 29 ans, selon la taille des villes



Note Auteurs sur la base des enquêtes EDS portant sur diverses années entre 2010 et 2019 pour les pays suivants : AGO, BEN, BFA, BDI, CIV, CMR, COD, COM, GAB, GHA, GIN, KEN, LBR, LSO, MDG, MLI, MOZ, MWI, NAM, NGA, RWA, SEN, SLE, TCD, TGO, TZA, UGA, ZAF, ZMB, ZWE.

Source Calculs de l'OCDE/Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO) à partir des données EDS (1990-2019[11]) et Africapolis (OCDE/CSAO, 2018[12]).

- Les taux de fécondité dans les grandes villes sont inférieurs de 37 % à ceux des zones rurales ; et la différence entre leurs rapports de dépendance (le rapport entre la population en âge de travailler et celle trop jeune ou trop âgée pour travailler) est encore plus élevée. Or, des rapports de dépendance moins élevés signifient de meilleurs niveaux de Produit intérieur brut (PIB) par habitant car chaque habitant en âge de travailler doit subvenir aux besoins de moins d'habitants qui ne sont pas en âge de travailler.
- Les villes petites et moyennes obtiennent en moyenne des résultats moins bons que les grandes villes, mais nettement meilleurs que les zones rurales. Pour la plupart des indicateurs, l'écart entre les zones rurales et les petites villes (de 10 000 à 50 000 habitants) est supérieur à l'écart entre les petites et les grandes villes (celles de plus d'un million d'habitants).
- L'urbanisation profite également aux zones rurales qui, grâce aux villes, accèdent aux marchés, aux infrastructures et aux services. La proximité des villes est fortement corrélée à de meilleurs résultats dans la plupart des dimensions analysées dans ce chapitre. Avec l'émergence de près de 4 500 nouvelles villes africaines entre 1990 et 2015, des millions d'habitants des campagnes ont pu accéder aux opportunités économiques, aux services et aux infrastructures des villes voisines.
- Depuis 1990, les villes africaines ont vu leur population croître d'environ 500 millions d'habitants, sans pour autant perdre leurs avantages économiques, ni leur avance en matière d'infrastructures ou de fourniture de services. L'urbanisation a ainsi amélioré la qualité de vie de millions de migrants ruraux dans les villes. Comme les grandes villes ont tendance à obtenir de meilleurs résultats que les villes plus petites, la croissance de la population urbaine causée par l'urbanisation a également profité aux résidents des villes en expansion.
- Les villes sont porteuses d'économies d'agglomération. Les entreprises et les travailleurs des villes sont plus productifs que ceux des zones rurales ; quant aux entreprises et travailleurs des villes relativement grandes, ils sont plus productifs que ceux des villes relativement petites. Quand les personnes migrent des zones rurales vers les zones urbaines et que les villes grandissent, la productivité de l'économie augmente. Un calcul rapide suggère que la hausse de productivité – due à la croissance des économies d'agglomération provoquée par l'urbanisation – représente 0.33 point de pourcentage de la croissance du PIB par habitant en Afrique. Cela correspond à 29 % de la croissance annuelle moyenne du PIB en Afrique entre 2001 et 2020.
- Les leviers de développement économique, comme l'accès à l'électricité, à l'éducation et aux services bancaires, ont progressé dans les villes, conformément aux tendances nationales. Mais si les villes obtiennent partout de meilleurs résultats que les zones rurales, les indicateurs clés de l'économie urbaine n'ont que faiblement augmenté depuis les années 90. La part des emplois qualifiés est restée constante. De même, la part des ménages qui possèdent des biens de consommation durables, comme un réfrigérateur ou une voiture, n'a, au mieux, que faiblement augmenté. L'urbanisation offre des avantages économiques majeurs en permettant aux habitants des villes d'accéder à de meilleurs emplois et de meilleurs services. Toutefois, des efforts supplémentaires s'imposent si l'on veut que les villes deviennent les moteurs d'une croissance économique durable.

Les données sur les villes africaines et leurs économies sont limitées en comparaison des autres régions du monde. Les villes africaines sont souvent perçues comme surpeuplées, embouteillées et peu productives ; et l'urbanisation rapide comme une menace ou, au mieux, comme un problème à résoudre. Ce chapitre questionne cette perception. Il montre que l'urbanisation est bénéfique pour l'Afrique et contribue à l'amélioration des résultats économiques et des niveaux de vie. S'il est indéniable que les villes font face à des défis majeurs, le chapitre montre qu'elles obtiennent, dans la plupart des dimensions, des résultats nettement meilleurs que le reste du pays où elles se situent. Souvent, l'écart entre la performance des villes et les moyennes nationales est beaucoup plus important en Afrique que dans de nombreuses autres régions du monde.

Ce chapitre présente de nombreux nouveaux indicateurs basés sur un ensemble de sources de microdonnées contenant des millions d'observations individuelles. Le Tableau annexe 1.A.1 donne un aperçu général des pays concernés. Ces indicateurs sont construits en utilisant une définition uniforme de ce qui constitue une ville fournie par la base de données Africapolis. Une définition uniforme est indispensable pour obtenir des indicateurs comparables ; la définition de la ville varie parfois considérablement d'un pays à l'autre. Les données incluent des individus, choisis indépendamment de leur statut professionnel, travaillant dans le secteur informel ou formel. Les indicateurs fournissent donc une moyenne représentative de l'économie formelle et informelle, sans faire de distinction entre les deux. Le chapitre montre des écarts importants et systématiques entre les résultats moyens des villes et ceux des zones rurales, comme entre les résultats moyens de villes de différentes tailles. Malgré ces tendances claires, il est important de garder à l'esprit que l'Afrique est un continent hétérogène présentant de larges variations en termes de niveau de revenu et de niveau de vie. Les moyennes présentées dans ce chapitre indiquent donc des tendances générales, mais peuvent cacher des variations entre villes de taille égale. Ces différences ne peuvent être examinées en détail dans le cadre d'un chapitre, mais ne sont pas négligeables pour autant.

Ce chapitre, s'appuie sur des travaux connexes pour élaborer des évaluations quantitatives des villes des pays en développement sur la base de microdonnées géocodées, notamment Henderson et al. (2019[3]), OCDE/Commission européenne (2020[4]) et Gollin et al. (2021[5]). Les données utilisées dans ce chapitre sont antérieures à la pandémie de COVID-19. Au moment de la rédaction de ce rapport, il n'était pas encore possible de prévoir si cette pandémie aurait des effets durables sur les villes africaines (voir aussi Encadré 1.4).

Les emplois disponibles dans les villes africaines exigent des compétences plus élevées et sont généralement mieux rémunérés que dans les zones rurales. Les infrastructures y sont meilleures et les services plus largement disponibles. Les habitants des villes bénéficient d'une meilleure éducation, et les taux de fécondité et rapports de dépendance y sont inférieurs à ceux des zones rurales. Le sous-emploi est moins répandu car les travailleurs urbains travaillent plus longtemps et sont plus susceptibles d'avoir un emploi formel que les travailleurs ruraux. En outre, les grandes villes obtiennent généralement de meilleurs résultats que les petites villes dans la plupart des dimensions. La part des entreprises qui investissent dans la recherche et développement (R&D), par exemple, augmente considérablement avec la taille des villes. Cependant, l'écart entre grandes villes et petites villes tend à être plus faible que celui entre petites villes et zones rurales.

Si la population urbaine de l'Afrique a augmenté d'environ 500 millions d'habitants entre 1990 et 2020, les villes africaines continuent d'enregistrer de bonnes performances. Pour la plupart des dimensions mesurables, les écarts entre zones rurales et urbaines sont restés largement stables sur la période. L'urbanisation a fortement stimulé les résultats économiques et le niveau de vie, permettant à des centaines de millions de personnes de quitter des zones rurales économiquement moins performantes pour bénéficier de meilleures opportunités dans les villes. Cependant, il n'est pas certain que les économies urbaines se transforment rapidement. Par exemple, les taux d'équipement en biens de consommation durables, tels que les réfrigérateurs, est resté stable ou n'a connu qu'une faible hausse au cours des trois dernières décennies.

Les avantages de l'urbanisation profitent également aux zones rurales. Dans ces dernières, la proximité des villes est corrélée à de meilleurs résultats. Par exemple, le niveau moyen d'éducation et la part des emplois qualifiés dans les zones rurales déclinent fortement à mesure que la distance avec la ville la plus proche augmente. Avec l'émergence de près de 5 000 nouvelles villes africaines, entre 1990 et 2020, des millions d'habitants des campagnes ont pu accéder aux opportunités économiques, aux services et aux infrastructures fournis par les zones urbaines.

Si ce chapitre montre que les villes africaines enregistrent de bons résultats dans le contexte de leur pays, il est clair qu'elles doivent relever des défis. Beaucoup de villes africaines manquent de planification, d'infrastructures et de services publics suffisants, en comparaison avec d'autres régions du monde. Elles sont confrontées à des niveaux croissants de pollution et menacées par le changement climatique. Le coût élevé des activités commerciales limite la compétitivité de leurs économies et les villes africaines ne connaissent pas les transformations rapides observées dans d'autres économies émergentes, comme la Chine. Il incombe aux gouvernements africains de relever ces défis s'ils veulent que leurs villes atteignent les niveaux de développement enregistrés dans d'autres régions du globe.

En dépit des défis auxquels font face les villes africaines, les données montrent clairement que l'urbanisation africaine apporte d'importants bénéfices économiques et sociaux. Reconnaître ce fait est une condition préalable à une gestion efficace de la croissance urbaine. Si les défis doivent être relevés, ils ne doivent pas servir d'argument pour contenir l'urbanisation que connaît l'Afrique. Son urbanisation rapide constitue une opportunité unique. Les gouvernements doivent concentrer leurs efforts pour en tirer le meilleur parti.

Encadré 1.1. Données utilisées dans ce chapitre

Les indicateurs clés présentés dans ce chapitre se basent sur quatre bases de données. La méthodologie retenue pour le traitement de ces données est décrite au sein de l'Encadré 1.2. Les quatre bases de données utilisées pour construire ces indicateurs sont les suivantes :

Africapolis

Africapolis (OCDE/CSAO, 2018[2]) est une base de données géospatiale complète et homogène sur les villes. Elle se base sur une définition uniforme des zones urbaines et couvre 7 721 villes africaines, de plus de 10 000 habitants en 2015. Elle fournit des estimations de population au niveau des agglomérations individuelles, une géolocalisation systématique et des données relatives à la superficie et au développement de ces agglomérations depuis 1950. Les villes sont définies comme des zones bâties contiguës (avec des écarts de moins de 200 mètres séparant les bâtiments) comptant au moins 10 000 habitants.

Enquêtes Démographiques et de Santé (EDS)

Les Enquêtes Démographiques et de Santé (EDS) (en anglais, *Demographic and Health Surveys* ou DHS) (EDS, 1990-2019[1]) constituent la source de données la plus complète concernant les individus en Afrique. Depuis 1990, près de 150 enquêtes ont été réalisées dans 32 pays, rassemblant des informations sur plus de 4 millions de personnes. Comme leur nom l'indique, les données EDS ne portent pas uniquement sur les résultats économiques, bien qu'elles fournissent une quantité considérable d'informations sur les résultats économiquement pertinents. Les données EDS sont géoréférencées (elles fournissent les coordonnées géographiques des répondants), ce qui permet d'associer les individus aux villes définies par Africapolis.

Living Standard Measurement Study (LSMS)

Les données des enquêtes *Living Standard Measurement Study* (LSMS), (en français *Étude de mesure des niveaux de vie*), (Banque mondiale, 2008-2019[6]) constituent un autre ensemble de microdonnées géoréférencées. Elles fournissent des informations sur la situation économique des ménages et sont donc tout à fait pertinentes pour ce chapitre. Cependant, la couverture des pays reste limitée (les enquêtes géocodées ont pu être utilisées pour six pays uniquement entre 2008 et 2019) et la taille des échantillons relativement faible (moins de 100 000 ménages au total). En outre, les bases de données LSMS contiennent davantage d'éléments spécifiques aux pays que les données EDS et sont donc moins comparables entre pays.

Enterprise Surveys

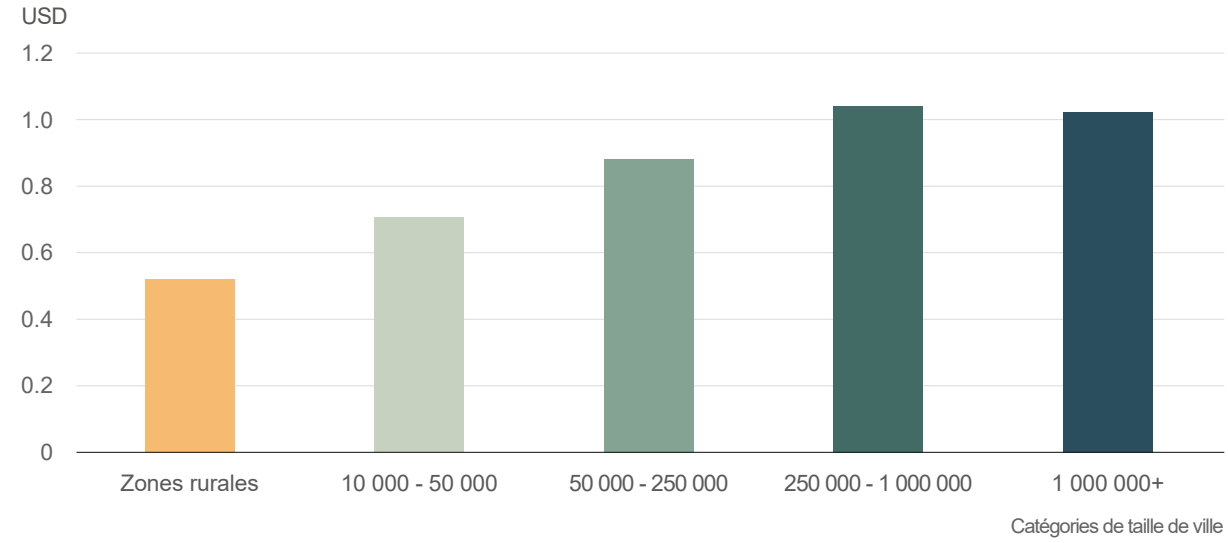
Les *Enterprise Surveys* ou enquêtes sur les entreprises (Banque Mondiale, 2010-2019[7]) contiennent des informations sur les entreprises individuelles, notamment les caractéristiques clés de leurs activités commerciales, leurs employés et les obstacles auxquels elles sont confrontées. Contrairement aux données EDS et LSMS, elles ne sont pas géoréférencées ; il n'est donc pas possible d'associer les entreprises avec les villes au sein desquelles elles se situent.

Les villes africaines obtiennent de meilleurs résultats que les zones rurales dans de nombreux domaines

Les niveaux de revenu et de consommation sont plus élevés dans les villes que dans les zones rurales

Partout dans le monde, la productivité des travailleurs et des entreprises tend à être plus élevée dans les villes que dans les zones rurales ; ce qui se traduit par des salaires moyens plus élevés pour les travailleurs des zones urbaines. L'Afrique ne fait pas exception. Les salaires horaires moyens des six pays pour lesquels des données sont disponibles (Éthiopie, Mali, Malawi, Nigéria, Tanzanie et Ouganda) s'élèvent à 0.51 USD dans les zones rurales et 1.03 USD dans les villes relativement grandes (plus de 250 000 habitants), soit pratiquement le double (Graphique 1.2). Cet écart salarial se reflète directement dans plusieurs indicateurs du niveau de vie, tels que la consommation et la richesse, mais aussi dans d'autres résultats, tels que la possession d'actifs, présentés ci-dessous.

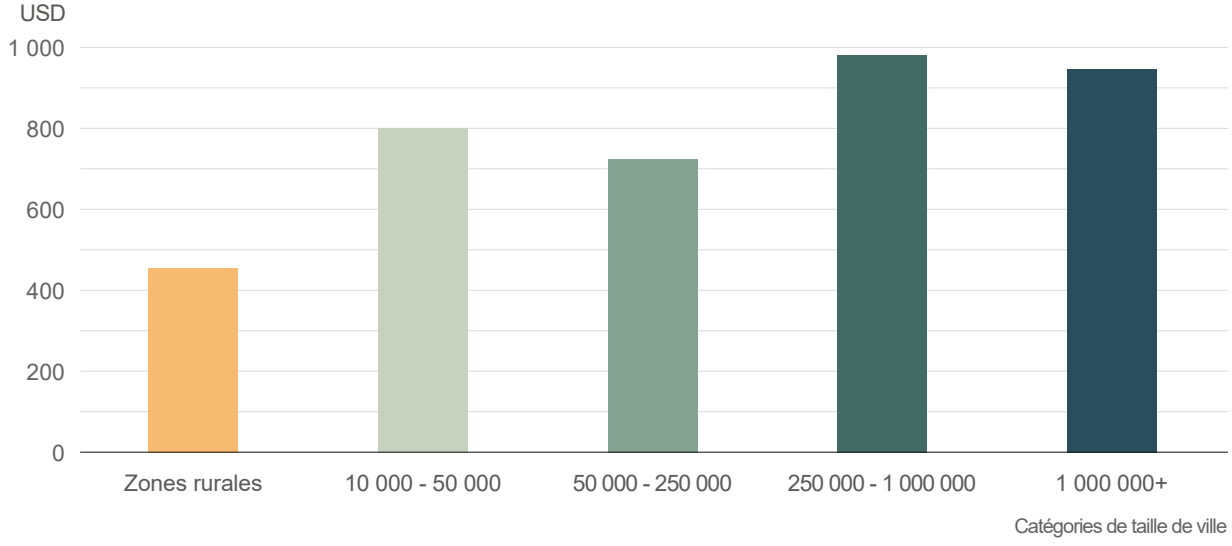
Graphique 1.2. Salaires horaires dans les villes et zones rurales, 2010-19



Note Moyennes basées sur des données des pays suivants: ETH, MLI, MWI, NGA, TZA et UGA pour 2010-19, USD 2010.
Source Calculs OCDE/CSAO fondés sur LSMS (Banque mondiale, 2008-2019[6]) et Africapolis (OCDE/CSAO, 2018[2]).

L'écart des niveaux de consommation entre les zones rurales et urbaines est encore plus important que l'écart des salaires horaires (Graphique 1.3), en particulier l'écart entre les petites villes et les zones rurales. Plusieurs facteurs sont responsables de cette différence. Comme expliqué ci-après, le nombre d'heures travaillées est nettement plus élevé dans les zones urbaines que dans les zones rurales, ce qui implique que les différences de salaire total entre les zones rurales et urbaines sont plus importantes que les différences de salaire horaire. De plus, les rapports de dépendance sont plus faibles dans les zones urbaines que dans les zones rurales. Pour 100 habitants en âge de travailler, les villes comptent environ 30 personnes inactives en raison de leur âge (personnes trop jeunes ou trop âgées pour travailler) de moins que dans les zones rurales. Cela implique qu'un pourcentage plus élevé de la population des villes travaille ; les niveaux moyens de revenu par personne y sont donc plus élevés et les niveaux de consommation supérieurs pour un niveau de rémunération donné[1].

Graphique 1.3. Dépenses annuelles de consommation des villes et zones rurales par habitant, 2010-19



Note Données portant sur les pays suivants : ETH, MLI, MWI, NGA, TZA et UGA pour 2010-19, en USD 2010.
Source Calculs OCDE/CSAO fondés sur LSMS (Banque mondiale, 2008-2019[6]) et Africapolis (OCDE/CSAO, 2018[2]).

Encadré 1.2. Comment les indicateurs clés de ce chapitre sont-ils calculés ?

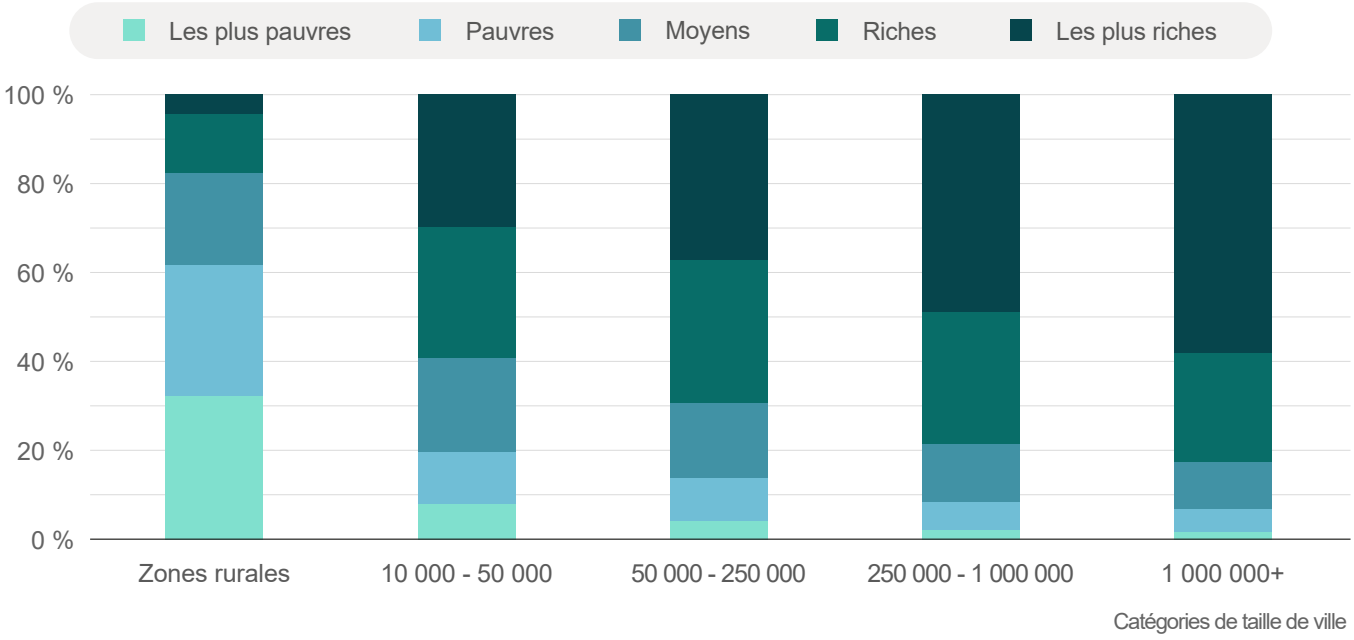
La plupart des indicateurs mentionnés dans ce chapitre sont fondés sur les microdonnées des enquêtes EDS et LSMS, qui sont appariées aux différentes villes définies par Africapolis (voir Encadré 1.1 pour une description des différentes bases de données). Pour obtenir ces indicateurs, la méthode suivante a été employée :

1. Les individus et/ou ménages couverts par les enquêtes EDS et LSMS sont appariés aux zones bâties des villes telles que définies par Africapolis, en fonction de leur localisation. Cette étape est compliquée par le fait que les enquêtes EDS et LSMS n'utilisent pas des définitions homogènes des zones urbaines et appliquent un décalage aléatoire de 2 ou 5 kilomètres, respectivement, aux coordonnées des ménages afin de préserver l'anonymat des personnes interrogées. Pour contourner ce problème, un ménage est assigné à une ville s'il est défini par EDS ou LSMS comme un ménage urbain et si une ville correspondant à la définition d'Africapolis se situe dans la zone d'incertitude. De même, les ménages qui sont définis par EDS ou LSMS comme étant ruraux mais qui ont une probabilité supérieure à 50 % d'être en réalité situés dans la zone bâtie d'une ville selon Africapolis sont affectés à cette ville[2]. Au total, les observations de EDS et LSMS ont pu être appariées avec environ un tiers des 7 721 villes de la base de données Africapolis. Tous les autres ménages ont été considérés comme ruraux.
2. Les moyennes au niveau de chaque ville sont calculées en faisant la moyenne de tous les individus assignés à la ville et en utilisant les pondérations fournies par les enquêtes EDS et LSMS. Cette opération est répétée pour chaque vague d'enquêtes. Les moyennes annuelles sont créées pour les villes couvertes par plusieurs vagues d'enquêtes à différentes.
3. Les moyennes par catégorie de taille de ville sont créées en faisant la moyenne de toutes les moyennes pour cette catégorie de taille pour tous les pays disponibles entre 2010 et 2019. Les villes sont pondérées de manière à ce que chaque ville ait la même influence sur la moyenne de sa catégorie de taille, indépendamment de sa population ou du nombre d'enquêtes dont elle a fait l'objet au cours de la période. De même, les moyennes des zones rurales sont créées en calculant la moyenne des zones rurales pour tous les pays couverts. La zone rurale de chaque pays a la même influence sur la moyenne rurale, indépendamment de sa population.

Contrairement aux données EDS et LSMS, les données des *Enterprise Surveys* ne sont pas géolocalisées. Ces données indiquent si l'entreprise se situe dans une ville comptant entre 50 000 et 250 000 habitants, entre 250 000 et 1 million d'habitants ou plus de 1 million d'habitants, souvent sans identifier précisément cette ville. Comme il n'est pas possible d'apparier les entreprises aux villes individuelles, les moyennes des entreprises ont été calculées en fonction des catégories de taille de ville fournies par les *Enterprise Surveys*, en utilisant les pondérations d'échantillonnage fournies, sans autre traitement.

Des différences frappantes sont observées entre zones rurales et urbaines en ce qui concerne la répartition de la richesse. Alors qu'en moyenne, seulement 4 % de la population rurale appartient au quintile le plus riche d'un pays, cette part est de 30 % dans les villes de 10 000 à 50 000 habitants et 59 % pour les villes de plus de 1 million d'habitants. À l'inverse, la part des habitants appartenant au quintile le plus pauvre est de 33 % en zones rurales, contre seulement 2 % dans les grandes villes de plus de 1 million d'habitants (Graphique 1.4)[3]. Ce différentiel de richesse s'exprime aussi par la propriété de biens spécifiques : par exemple, 18 % des habitants des villes de plus de 1 million d'habitants font partie d'un ménage possédant une voiture, contre seulement 3 % dans les zones rurales.

Graphique 1.4. Répartition des habitants des zones rurales et urbaines par quintile de richesse



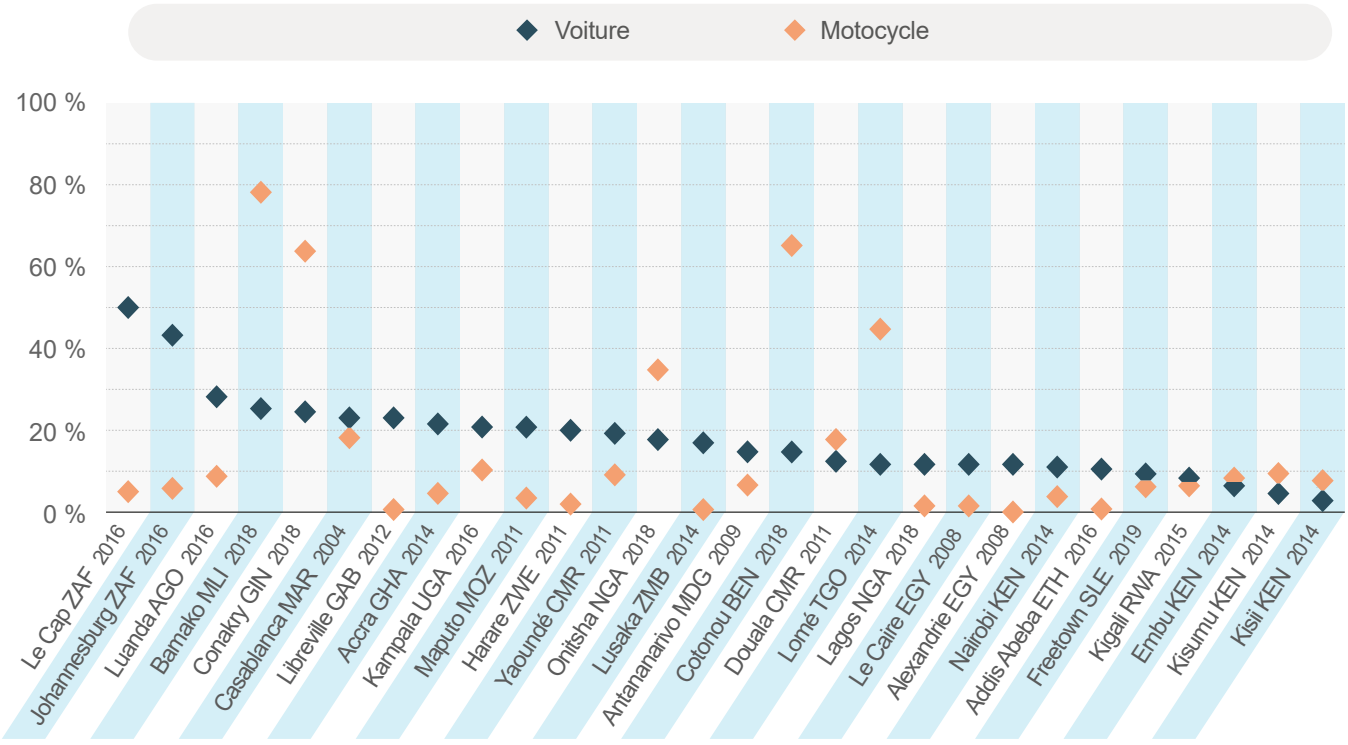
Note Données portant sur diverses années entre 2010 et 2019 pour les pays suivants : AGO, BEN, BFA, BDI, CIV, CMR, COD, COM, GAB, GHA, GIN, KEN, LBR, LSO, MDG, MLI, MOZ, MWI, NAM, NGA, RWA, SEN, SLE, TCD, TGO, TZA, UGA, ZAF, ZMB, ZWE. Les données concernant les quintiles de richesse sont basées sur l'indice de richesse d'EDS.

Source Calculs OCDE/CSAO fondés sur EDS (1990-2019[1]) et Africapolis (OCDE/CSAO, 2018[2]).

Comme mentionné plus haut, les moyennes inter-pays ne reflètent pas les hétérogénéités entre pays. Par exemple, 18 % des habitants des grandes villes vivent dans un ménage qui possède une voiture, mais pour de nombreuses villes, ce chiffre n'est pas représentatif. Au Cap (Afrique du Sud), 49 % des ménages possèdent une voiture, contre moins de 3 % pour Kisii (Kenya) (Graphique 1.5).

Graphique 1.5. Taux de possession d'une voiture et d'un motocycle par ville

Part des résidents urbains vivant dans un ménage possédant une voiture ou un motocycle



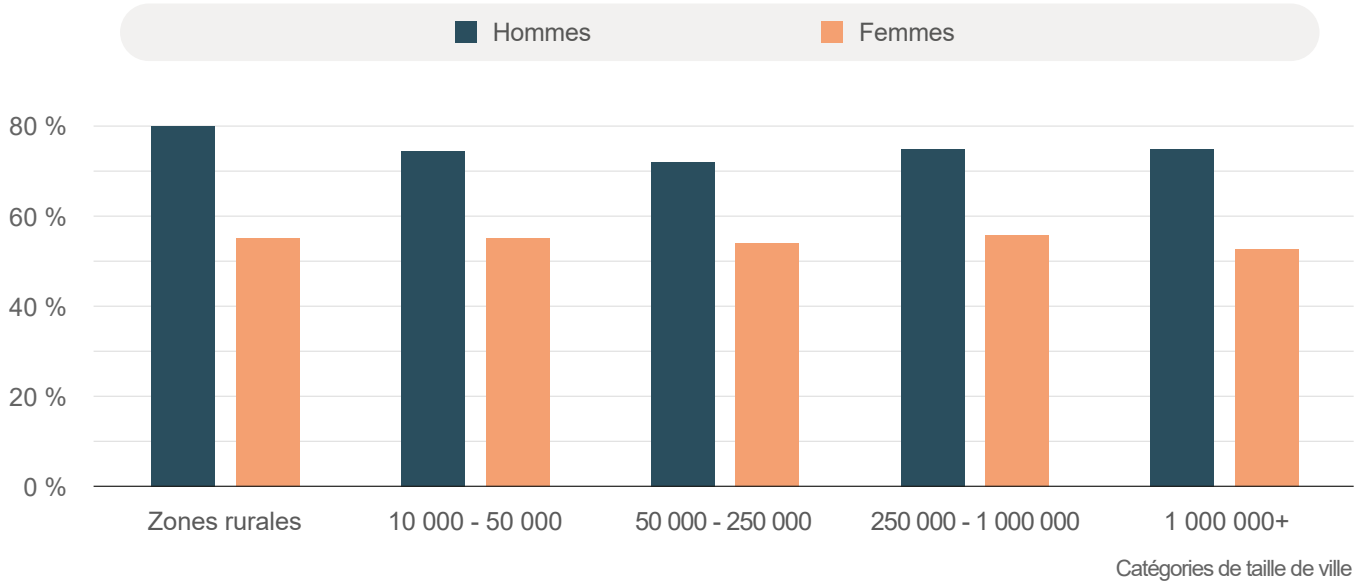
Note Le pourcentage correspond au nombre de personnes qui vivent dans un ménage possédant une voiture ou un motocycle. Comme la taille des ménages varie selon les pays, cet indicateur n'est pas représentatif du taux de propriété de voitures/motocycles par habitant. Voir Encadré 1.3 pour plus de précisions sur la manière dont les villes du graphique ont été sélectionnées.

Source Calculs OCDE/CSAO fondés sur EDS (1990-2019[1]) et Africapolis (OCDE/CSAO, 2018[2]).

Les taux d'emploi sont plus faibles dans les villes qu'en zones rurales, mais le sous-emploi est moins répandu

Les salaires plus élevés dans les villes ne se traduisent pas par des taux d'emploi plus élevés. En effet, les taux d'emploi urbains sont légèrement inférieurs à ceux des zones rurales. Pour les habitants des villes âgés de 18 à 49 ans, les taux moyens d'emploi se situent entre 79 % et 82 % pour les hommes et entre 58 % et 61 % pour les femmes. Dans les zones rurales, en revanche, 85 % des hommes et 60 % des femmes ont un emploi ou travaillent à leur compte (Graphique 1.6). Les taux d'emploi sont généralement plus élevés pour les hommes que pour les femmes, mais les différences entre les villes varient considérablement d'un pays à l'autre. Le Graphique 1.7 montre que les villes d'Afrique du Nord en particulier présentent des taux d'emploi très faibles pour les femmes, alors que dans d'autres villes, comme Accra (Ghana), Antananarivo (Madagascar) et Lomé (Togo), le taux d'emploi des femmes est presque aussi élevé que celui des hommes.

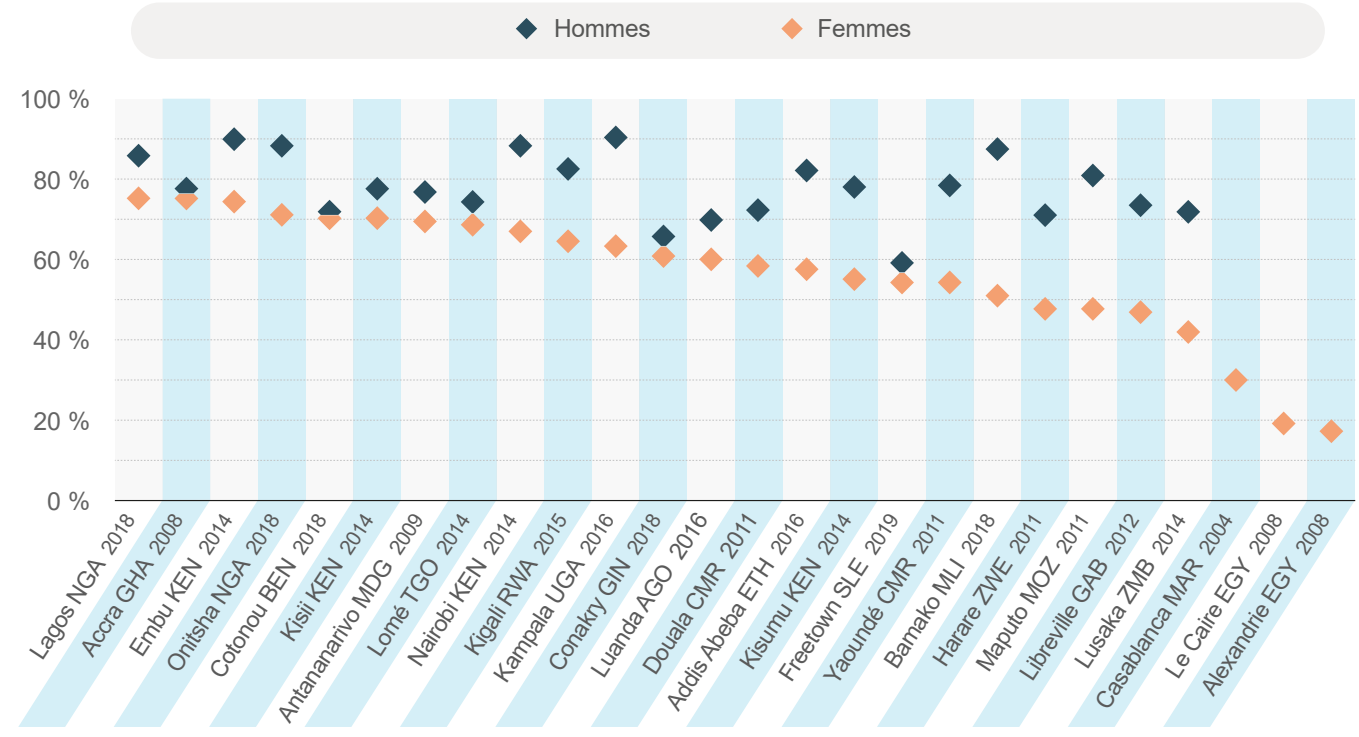
Graphique 1.6. Taux d'emploi des personnes âgées de 18 à 49 ans



Note Données portant sur diverses années entre 2010 et 2019 pour les pays suivants : AGO, BEN, BFA, BDI, CIV, CMR, COD, COM, GAB, GHA, GIN, KEN, LBR, LSO, MDG, MLI, MOZ, MWI, NAM, NGA, RWA, SEN, SLE, TCD, TGO, TZA, UGA, ZAF, ZMB, ZWE. Individus de 18 à 49 ans.

Source Calculs OCDE/CSAO fondés sur EDS (1990-2019[11]) et Africapolis (OCDE/CSAO, 2018[12]).

Graphique 1.7. Taux d'emploi par sexe dans certaines villes sélectionnées



Note Répondants âgés de 18 à 49 ans.

Source Calculs OCDE/CSAO fondés sur EDS (1990-2019[11]) et Africapolis (OCDE/CSAO, 2018[12]).

Encadré 1.3. Pourquoi les indicateurs ne sont-ils présentés que pour quelques villes ?

La méthode décrite au sein de l'Encadré 1.2 permet d'apparier les observations provenant des bases de données EDS et LSMS aux 2 600 villes d'Afrique. Cependant, dans la plupart des cas, le nombre d'observations n'est pas suffisant pour obtenir des statistiques fiables pour une ville donnée. En effet, les données EDS et LSMS ne sont pas expressément collectées pour faire l'objet d'une analyse désagrégée a un tel niveau géographique. Les deux enquêtes se base sur un échantillonnage par conglomérats, qui ne sélectionne pas les répondants aléatoirement dans toutes les zones. Ainsi, les zones d'échantillonnage (aussi nommées conglomérats ou grappes) sont sélectionnées de manière aléatoire et seulement 20 à 30 ménages vivant au sein d'une zone tirée sont enquêtés. Par conséquent, une ville type comprend des données correspondant à 150 individus (dont de nombreux enfants) provenant de 30 ménages différents dans un quartier étroitement défini de cette ville.

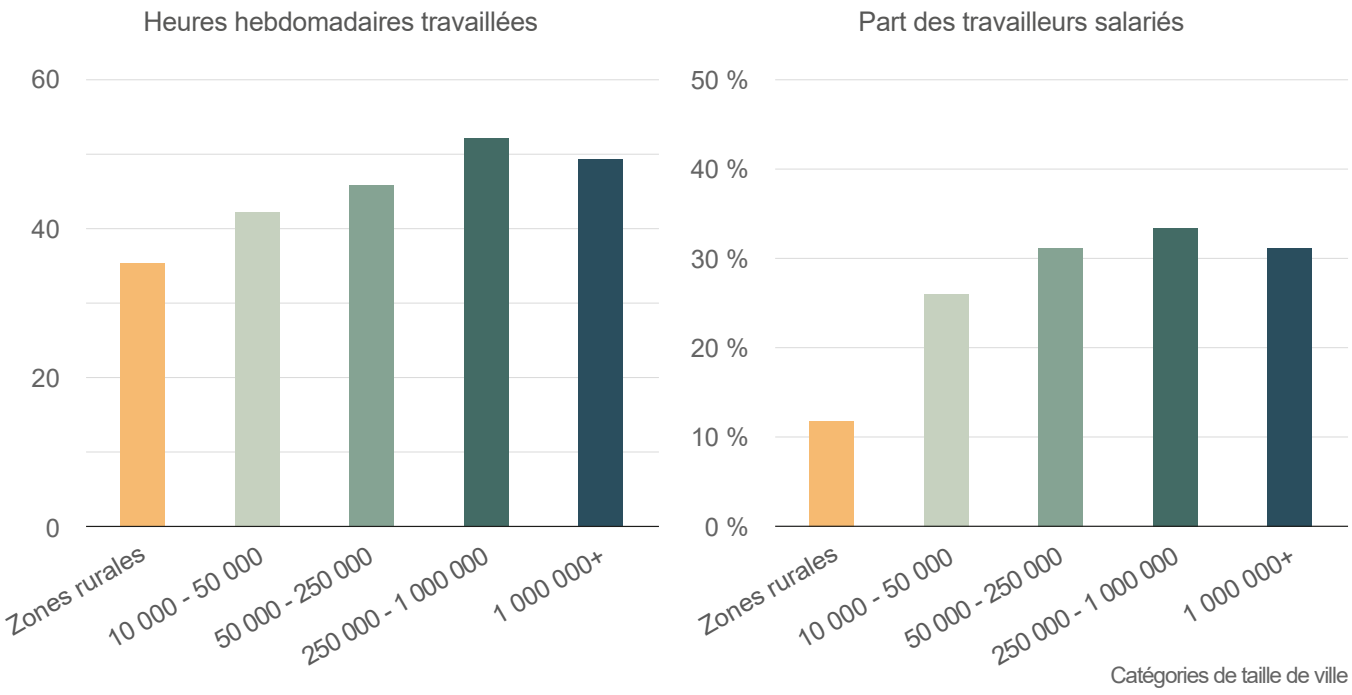
Ainsi, si les données contiennent des informations concernant plusieurs centaines de personnes vivant au d'une ville donnée, elles ne suffisent pas pour créer des moyennes fiables au niveau de la ville car les individus n'ont été échantillonnés que dans certaines zones de la ville. Par conséquent, les données de nombreuses villes ne sont pas représentatives. Dans de nombreux cas, ce sont des quartiers majoritairement pauvres ou riches qui ont été enquêtés. Ce n'est que si le nombre de sites d'échantillonnage est élevé qu'il est probable que les sites soient représentatifs de la ville dans son ensemble. Pour éviter de fournir une image erronée, les données d'une ville ne sont prises en compte que si l'on a enquêté un minimum de 500 personnes issues de 250 ménages différents vivant dans au moins 50 endroits différents de cette ville. Dans ce cas, il est beaucoup moins probable que les résultats dépendent de l'emplacement des zones d'échantillonnage. Des données détaillées au niveau des villes pour toutes les villes seront mises à la disposition des chercheurs et analystes intéressés. Pour y accéder, veuillez contacter africapolis@oecd.org.

Il est important de noter que l'erreur d'échantillonnage pour les villes analysées individuellement est nettement moins préoccupante lorsque les moyennes sont calculées par catégorie de taille de ville. Dans ce cas, l'erreur d'échantillonnage s'annule et les indicateurs obtenus pour chaque catégorie de taille de villes ont une précision beaucoup plus élevée que les indicateurs correspondant aux villes prises individuellement.

Les taux élevés de chômage rural sont compensés par le faible nombre d'heures travaillées

S'il est vrai que le taux d'emploi des villes est légèrement inférieur à celui des zones rurales, cela est largement compensé par la différence du nombre d'heures travaillées. En moyenne, les habitants des campagnes en emploi travaillent 36 heures par semaine contre jusqu'à 49 heures pour les habitants des villes de plus de 1 million d'habitants, soit une différence de 39 %. Le taux d'emploi élevé des zones rurales masque un sous-emploi important : les habitants de ces zones travaillent moins d'heures qu'ils ne le pourraient s'ils avaient le choix ; cela est largement dû au caractère saisonnier du travail agricole. De plus, la part des travailleurs salariés est nettement plus élevée dans les grandes villes.

Graphique 1.8. Les résidents urbains travaillent plus d'heures et ont plus de chances d'être salariés



Note Moyennes basées sur des données concernant ETH, MLI, MWI, NGA, TZA et UGA pour 2010-19.

Source Calculs OCDE/CSAO fondés sur LSMS (Banque Mondiale LSMS, 2008-2019[6]) et Africapolis (OCDE/CSAO, 2018[2]).

Encadré 1.4. L'impact économique de la COVID-19 sur les villes africaines

La pandémie de COVID-19 a fait de nombreuses victimes en Afrique. Outre son impact sur la santé publique, qui n'a pas encore été clairement mesuré, la pandémie a eu des conséquences économiques majeures. Les personnes s'activant dans le secteur informel ont perdu en moyenne 7.7 % de leur revenu en raison des confinements, le plus souvent sans bénéficier d'aucun programme de protection sociale (OIT, 2021[8]). En Afrique, le nombre d'individus menacés par l'insécurité alimentaire a également augmenté de 60 %, pour atteindre plus de 100 millions (Banque Mondiale, 2021[9]).

La crise économique a eu des conséquences dramatiques sur les finances publiques. Selon les prévisions, la pandémie réduira les recettes publiques de l'Afrique de 5 %, et les gouvernements locaux pourraient perdre jusqu'à 60 % de leur revenu en 2021 (ONU-Habitat, CEA, FENU and CGLU Afrique, 2020[10]). Cette baisse est particulièrement inquiétante si l'on considère la capacité fiscale des gouvernements locaux déjà faible avant le début de la pandémie (voir Chapitres 4 et 5).

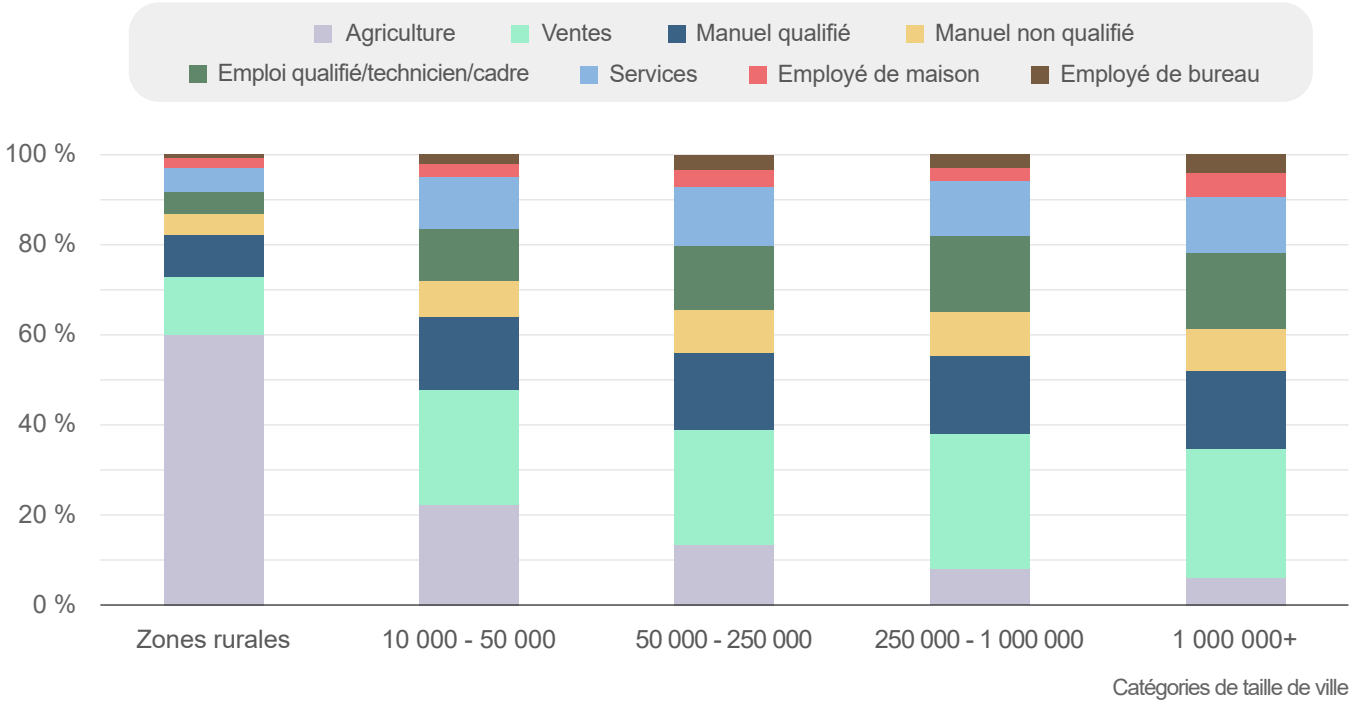
Ce rapport a été rédigé pendant la pandémie, à un moment où l'on ne saisissait pas encore pleinement les conséquences de celle-ci. S'il est possible que son impact économique soit transitoire, on ne peut exclure des effets à long terme sur les économies urbaines, dus soit à une crise économique durable, soit à une modification des modes d'urbanisation. Ce rapport se base sur des données allant jusqu'à 2019. Les statistiques qui y sont discutées ne rendent donc pas compte de l'impact de la pandémie.

La proportion des travailleurs ayant des emplois qualifiés est plus élevée en ville

Dans le monde entier, les zones urbaines ont des économies plus complexes que les zones rurales. Les villes des économies émergentes sont souvent des centres d'activité industrielle alors que celles des économies avancées tendent à dépendre des services. À l'inverse, les zones rurales sont beaucoup plus largement dépendantes de l'agriculture et des industries extractives et la part des emplois qualifiés et du secteur des services y est plus faible. Toutefois, particulièrement dans les pays à revenu élevé, l'agriculture tend à n'employer qu'une faible proportion des individus, même dans les zones rurales. Dans un pays moyen de l'OCDE, seuls 7 % des travailleurs des zones rurales sont en emploi dans l'agriculture (OCDE, 2021).

En Afrique, l'agriculture représente l'occupation dominante au sein des zones rurales, représentant près de 60 % de l'ensemble des travailleurs. Les pays urbanisés ont généralement des taux d'emploi agricole plus faibles. Cependant, la vente, les postes manuels qualifiés, les services, les activités professionnelles et techniques et les postes de cadres dominent dans les villes, quelle que soit leur taille. Au total, ces activités représentent presque la moitié des emplois dans les zones urbaines (Graphique 1.9). Même dans les petites villes, de moins de 50 000 habitants, seule 16 % de la main-d'œuvre s'active dans l'agriculture. Bien entendu, ce chiffre ne prend pas en compte l'importance indirecte de l'agriculture avec une part considérable de la main-d'œuvre de ces villes qui s'active dans des secteurs qui dépendent de l'agriculture, comme le commerce ou la transformation de produits agricoles.

Graphique 1.9. Composition de l'économie rurale et urbaine par type d'occupation



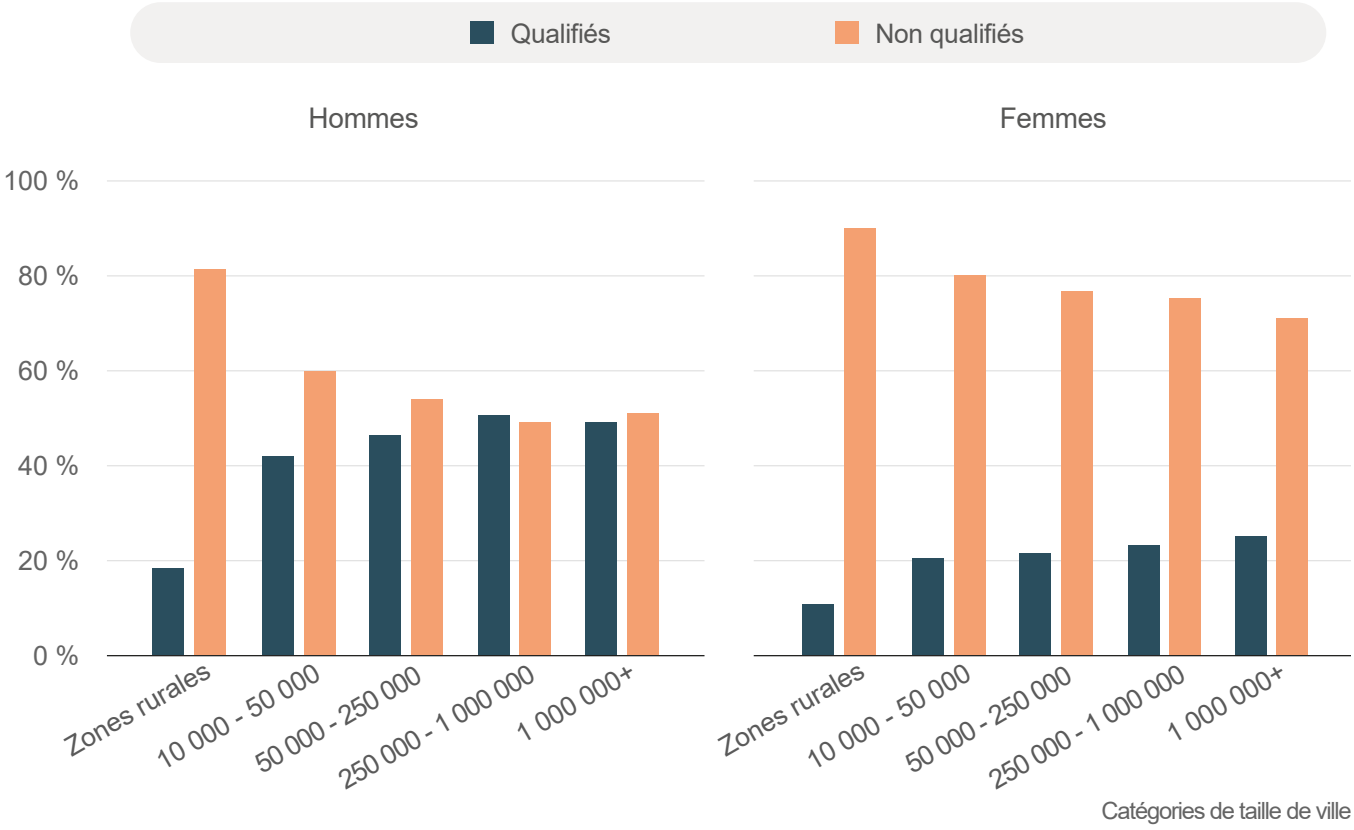
Note Auteurs sur la base des enquêtes EDS portant sur diverses années entre 2010 et 2019 pour les pays suivants : AGO, BEN, BFA, BDI, CIV, CMR, COD, COM, GAB, GHA, GIN, KEN, LBR, LSO, MDG, MLI, MOZ, MWI, NAM, NGA, RWA, SEN, SLE, TCD, TGO, TZA, UGA, ZAF, ZMB, ZWE.

Source Calculs OCDE/CSAO fondés sur EDS (1990-2019[1]) et Africapolis (OCDE/CSAO, 2018[2]).

Les catégories professionnelles fournies par EDS peuvent être classées en emplois qualifiés et non qualifiés. Il s'agit là d'une classification approximative, certes, étant donné le manque de détails dans les catégories professionnelles disponibles, mais elle révèle une tendance claire : la proportion des emplois qualifiés est nettement moins importante dans les zones rurales. Chez les hommes, moins de 20 % des travailleurs des zones rurales occupent un emploi qualifié, contre 50 % environ dans les villes moyennes et grandes. La part des femmes occupant un emploi qualifié est généralement plus faible, mais la tendance est

la même : 11 % des femmes ont des emplois qualifiés dans les zones rurales alors que cette part est comprise entre 20 % et 25 % dans les villes, selon leur taille. Pour les deux sexes, la proportion des personnes qualifiées dans les grandes villes est d'environ 2.5 fois celle des zones rurales.

Graphique 1.10. Proportion des travailleurs occupant des emplois qualifiés et non qualifiés

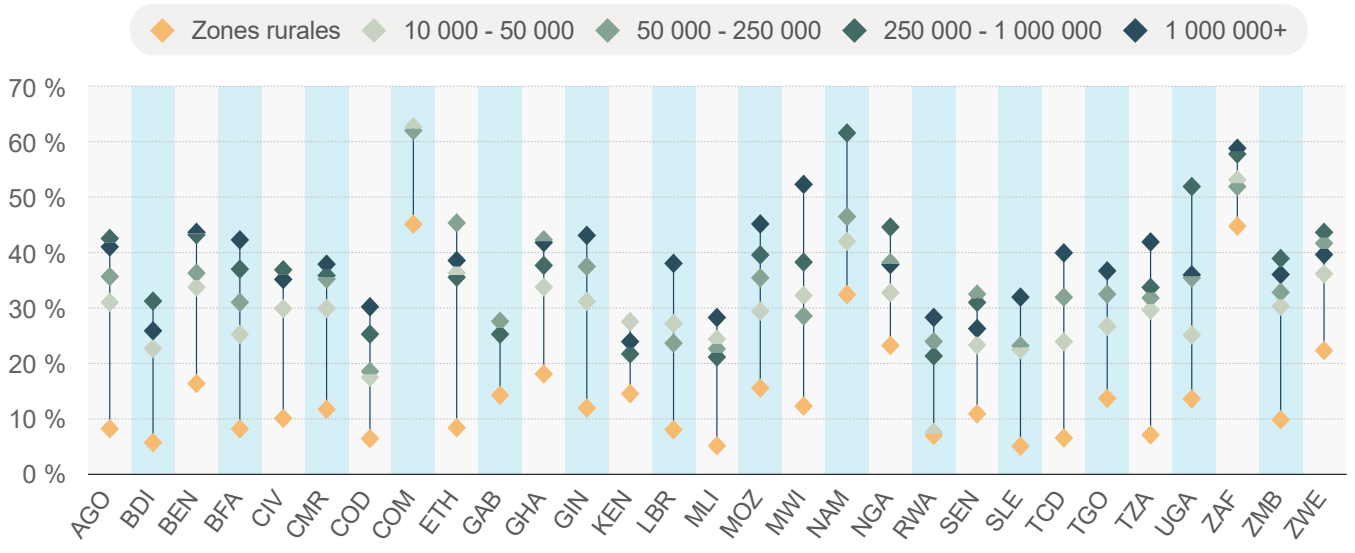


Note Auteurs sur la base des enquêtes EDS portant sur diverses années entre 2010 et 2019 pour les pays suivants : AGO, BEN, BFA, BDI, CIV, CMR, COD, COM, GAB, GHA, GIN, KEN, LBR, LSO, MDG, MLI, MOZ, MWI, NAM, NGA, RWA, SEN, SLE, TCD, TGO, TZA, UGA, ZAF, ZMB, ZWE. Les catégories des enquêtes EDS ont été réparties en occupations qualifiées/non qualifiées comme suit : les occupations qualifiées sont les tâches professionnelles, techniques, d'encadrement et de bureau et le travail manuel qualifié ; les occupations non qualifiées sont la vente, l'agriculture, le travail ménager et domestique, les services et le travail manuel non qualifié.

Source Calculs OCDE/CSAO fondés sur EDS (1990-2019[1]) et Africapolis (OCDE/CSAO, 2018[2]).

Le Graphique 1.11 montre le rapport entre la part des emplois qualifiés et le lieu d'habitation (urbain/rural) par pays. Si les estimations au niveau des pays sont davantage sujettes au bruit d'échantillonnage et donc moins précises que les chiffres agrégés, les tendances décrites se vérifient dans la plupart des pays.

Graphique 1.11. Proportion des travailleurs occupant un emploi qualifié, par pays et taille de ville



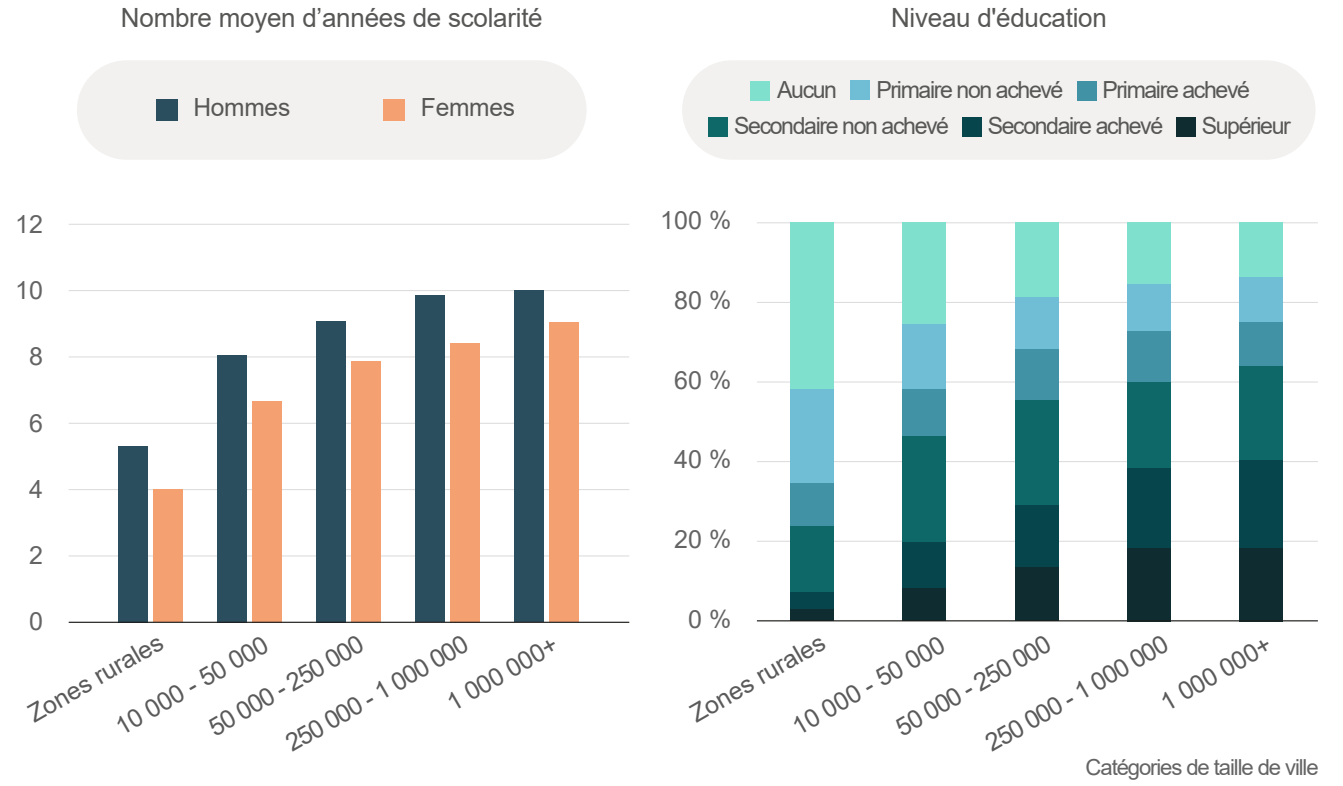
Note Données portant sur diverses années entre 2010 et 2019. Les catégories des enquêtes EDS ont été réparties en occupations qualifiées/non qualifiées comme suit : les occupations qualifiées sont les tâches professionnelles, techniques, d'encadrement et de bureau et le travail manuel qualifié ; les occupations non qualifiées sont la vente, l'agriculture, le travail ménager et domestique, les services et le travail manuel non qualifié.

Source Calculs OCDE/CSAO fondés sur EDS (1990-2019[1]) et Africapolis (OCDE/CSAO, 2018[2]).

Le niveau d'éducation est plus élevé dans les villes qu'en zones rurales

La part élevée d'emplois qualifiés dans les villes s'explique, en partie, par les niveaux d'éducation plus élevés. Alors qu'en moyenne 42 % de la population des zones rurales des pays étudiés n'a bénéficié d'aucune éducation, cette part n'est que de 13 % dans les grandes villes. De même, le nombre moyen d'années de scolarité varie entre 4 ans pour les femmes des zones rurales et près de 10 ans pour les hommes des grandes villes. La différence entre hommes et femmes est un peu moins importante dans les villes d'une certaine taille : l'urbanisation est donc favorable à l'éducation des femmes. Il est important de préciser que ces chiffres concernent l'ensemble de la population de 18 ans et plus et non les diplômés actuels. Comme indiqué ci-dessous, les niveaux d'éducation sont en hausse en Afrique, dans les zones urbaines et rurales. Le niveau d'éducation moyen de l'ensemble de la population est donc plus faible que celui des jeunes adultes.

Graphique 1.12. Niveau d'éducation des zones rurales et des villes



Note Auteurs sur la base des enquêtes EDS portant sur diverses années entre 2010 et 2019 pour les pays suivants : AGO, BEN, BFA, BDI, CIV, CMR, COD, COM, GAB, GHA, GIN, KEN, LBR, LSO, MDG, MLI, MOZ, MWI, NAM, NGA, RWA, SEN, SLE, TCD, TGO, TZA, UGA, ZAF, ZMB, ZWE. Répondants âgés de 18 ans et plus.

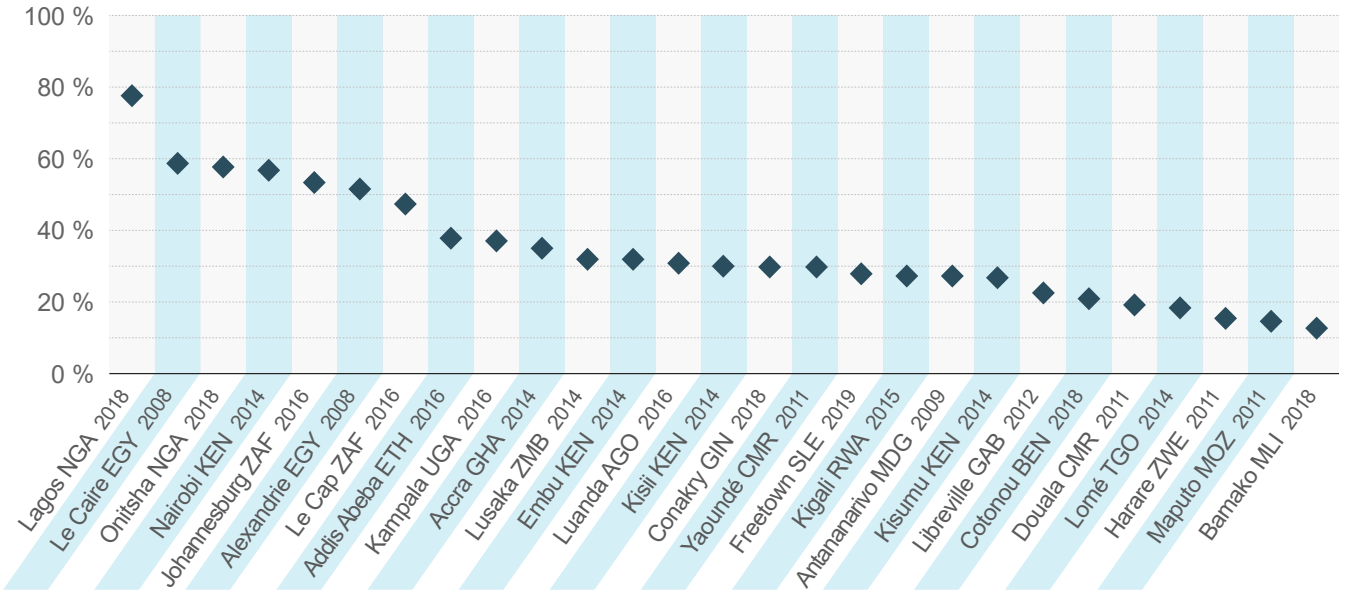
Source Calculs OCDE/CSAO fondés sur EDS (1990-2019[1]) et Africapolis (OCDE/CSAO, 2018[2]).

Partout dans le monde, les villes attirent les personnes éduquées. Ainsi, la différence de niveau d'éducation entre villes et campagnes pourrait s'expliquer par le fait que les personnes les plus éduquées tendent à s'installer en ville. Cependant, les données ne confirment pas cette hypothèse. Bien que les individus migrants des campagnes vers les villes âgés de 18 à 29 ans qui sont arrivés en ville à 18 ans ou plus bénéficient en moyenne de 3 à 3.5 ans de scolarité de plus que leurs homologues ruraux du même âge restés à la campagne, ils demeurent moins éduqués que les personnes de 18 à 29 ans qui ont grandi en ville. Pour toutes les catégories de taille de ville, le niveau d'éducation des habitants nés dans une ville et n'ayant jamais déménagé est supérieur à celui des ruraux qui y sont arrivés à 18 ans ou plus. L'écart important entre les niveaux d'éducation des villes et celui des zones rurales n'est donc pas principalement expliqué par une migration sélective, mais plutôt par un accès facilité à l'éducation dans les villes et à la plus grande importance de l'éducation dans les économies urbaines.

L'impulsion donnée à l'éducation par l'urbanisation est sans doute l'un des principaux avantages de l'urbanisation. L'éducation a des effets positifs considérables sur l'accès à l'emploi, sur la santé et sur d'autres aspects du bien-être tout au long de la vie (OCDE, 2021[11]); ses bienfaits économiques et sociaux persisteront pendant des décennies. En conséquence, cela implique également qu'une grande partie des avantages économiques de l'amélioration actuelle des niveaux d'éducation des enfants dans les villes africaines ne se matérialiseront que dans les années à venir.

Malgré les avantages qu'offrent les villes en matière d'accès à l'éducation, il est important de souligner que certaines villes font mieux que d'autres. Le Graphique 1.13 montre qu'il existe de fortes disparités de niveau d'éducation entre les villes de tailles différentes. Certaines villes réussissent beaucoup mieux que d'autres à proposer une éducation secondaire à leurs habitants, et ont un taux d'éducation secondaire excédant facilement les 50 %, alors que celui-ci reste inférieur à 20 % dans d'autres villes. Ces hétérogénéités en termes de résultats se retrouvent dans de nombreux autres domaines et nous rappellent que les politiques publiques sont importantes et que les avantages de l'urbanisation ne se matérialisent pas automatiquement.

Graphique 1.13. Part des habitants ayant bénéficié d'une éducation secondaire ou supérieure



Note Répondants âgés de 18 ans et plus.

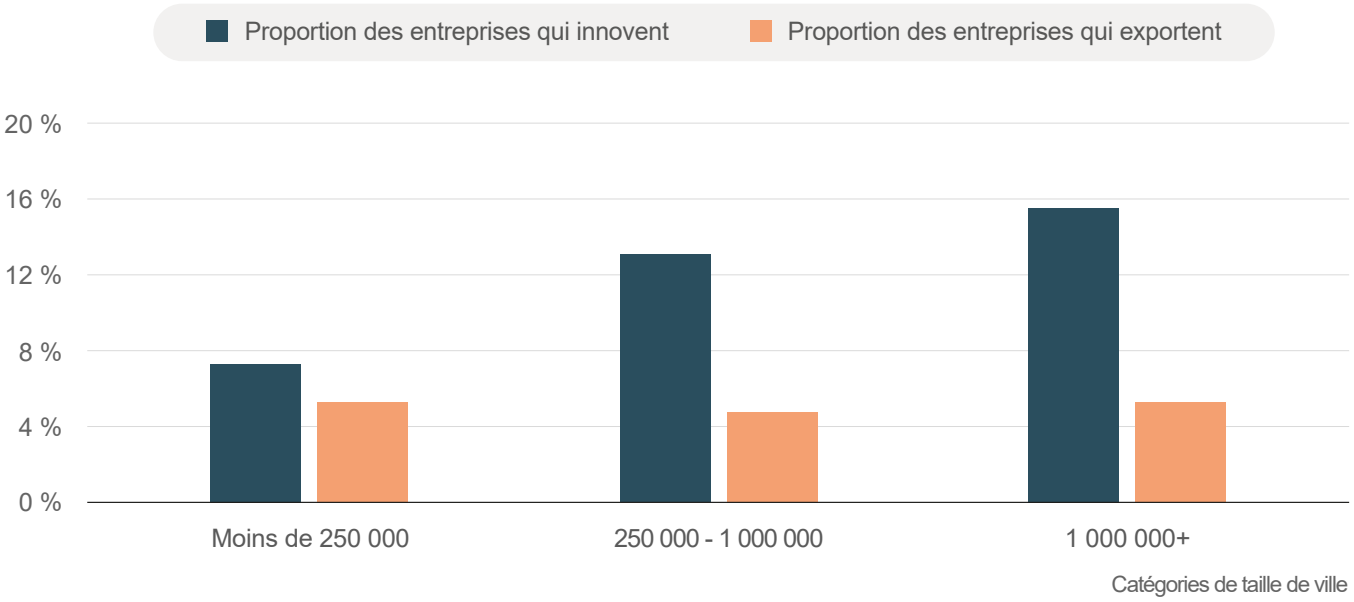
Source Calculs OCDE/CSAO fondés sur EDS (1990-2019[1]) et Africapolis (OCDE/CSAO, 2018[2]).

Les entreprises des villes sont plus innovantes

Les entreprises des grandes villes sont plus susceptibles d'être engagées dans des activités innovantes, telles que la création de nouveaux produits ou améliorations (Graphique 1.14). Dans les villes petites à moyennes, de moins de 250 000 habitants, environ 8 % des entreprises apportent de nouvelles améliorations à leurs produits alors que cette part est deux fois plus élevée dans les villes de plus de 1 million d'habitants. Comme l'innovation est un moteur essentiel de la hausse de productivité, les activités plus innovantes des grandes villes contribuent à leur meilleure productivité.

Si les données internationales suggèrent que les entreprises innovantes exportent davantage (Bustos, 2011[12]) et que les grandes villes dépendent largement des exportations (Marin et al., 2020[13]), cette tendance ne se reflète pas dans les données pour les villes africaines (Graphique 1.14). Cela est peut-être dû à l'importance disproportionnée de l'exportation des matières premières dans l'ensemble des exportations africaines. Les producteurs de matières premières sont généralement situés dans les zones rurales ou les petites villes, ce qui contrebalance l'effet positif sur les exportations exercées par les activités innovantes des grandes villes.

Graphique 1.14. Innovation et activités d'exportation des entreprises en fonction de la taille des villes



Source Calculs OCDE/CSAO fondés sur LSMS (Banque mondiale, 2008-2019[6]) et Africapolis (OCDE/CSAO, 2018[2]).

En outre, par rapport aux entreprises des villes de moins de 250 000 habitants, les entreprises des villes de 250 000 à 1 million d'habitants comptent une proportion d'employés ayant bénéficié d'une éducation secondaire supérieure de 7 points de pourcentage; contre 11 points de pourcentage de plus pour les entreprises des villes de plus de 1 million d'habitants. Cela correspond au résultat précédemment mentionné, selon lequel la part des emplois qualifiés est plus élevée dans les grandes villes que dans les petites.

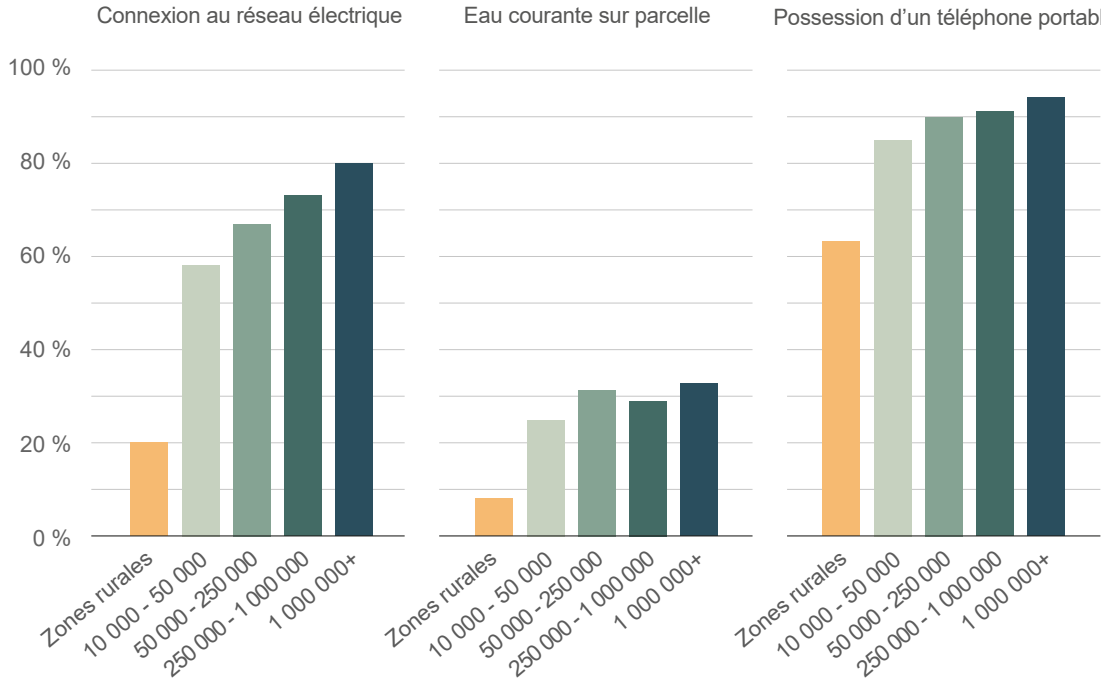
Le déploiement des infrastructures est plus efficace en ville

Les villes du monde entier disposent de meilleures infrastructures que les zones rurales, car les infrastructures peuvent être fournies plus efficacement aux résidents urbains qu'aux résidents ruraux. La densité de population étant plus élevée en ville, davantage de personnes peuvent bénéficier d'un investissement donné en infrastructures. La fourniture d'infrastructures aux habitants des villes coûte donc moins cher, y compris le coût par habitant d'infrastructures essentielles telles que les transports et les télécommunications. La forte densité des villes, en habitants comme en entreprises, leur permet de proposer des infrastructures qui ne seraient pas viables en zones rurales, comme les réseaux de métro, les aéroports et diverses infrastructures industrielles spécialisées, par exemple les câbles pour données à haut débit. Or la productivité des travailleurs et des entreprises augmente lorsqu'ils bénéficient de ces infrastructures.

En Afrique, une forte différence est observée entre le niveau des infrastructures urbaines et rurales, comme le montre, par exemple, la part des ménages qui ont accès à l'électricité, à l'eau courante et aux réseaux de télécommunication. Les différences les plus prononcées concernent l'électricité : moins de 20 % des ménages ruraux ont accès à l'électricité, contre 58 % pour les villes de moins de 50 000 habitants et 80 % pour les villes de plus de 1 million d'habitants. L'accès à l'eau courante sur parcelle varie entre 7 % en zones rurales, 25 % dans les petites villes et 33 % dans les grandes villes[4]. À l'inverse, la couverture et la possession de téléphones portables sont très répandues : 63 % des ménages possèdent un téléphone portable en zone rurale, contre 85 % dans les petites villes et 94 % dans les grandes villes.

Par ailleurs, l'écart entre zones rurales et villes (de toutes tailles) est nettement supérieur à l'écart entre petites et grandes villes. Les différences entre zones rurales et petites villes, en ce qui concerne la part des ménages ayant accès à l'électricité, à l'eau et aux téléphones portables, respectivement, sont deux fois plus élevées que celles entre petites et grandes villes. Cette tendance se vérifie pour de nombreux autres résultats analysés au sein de ce chapitre.

Graphique 1.15. Accès aux services



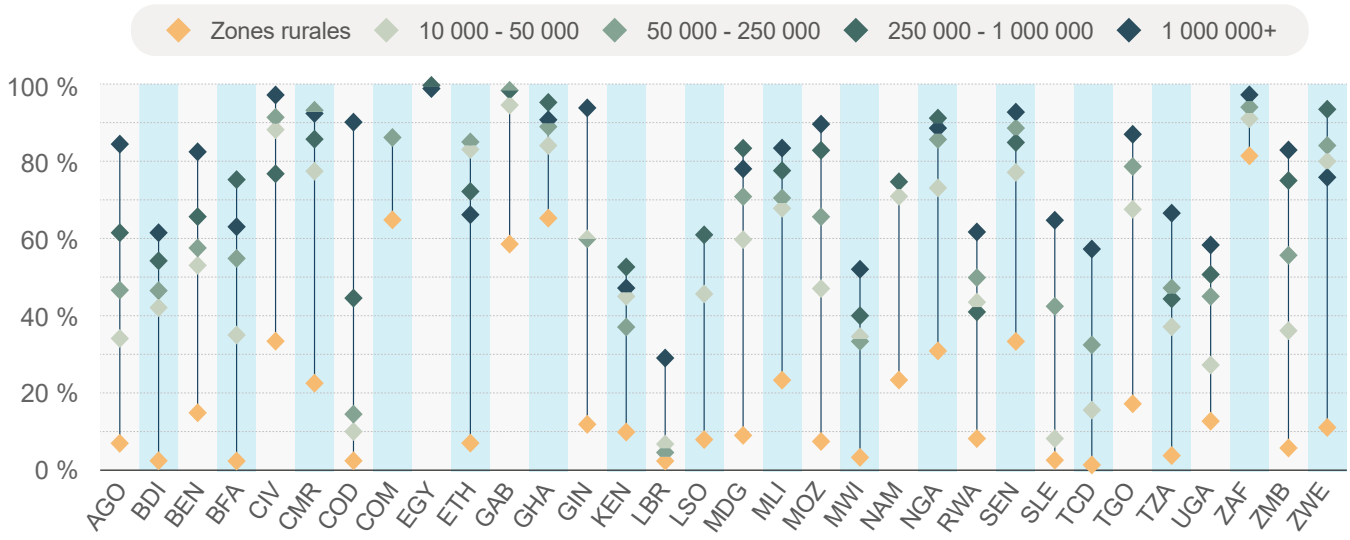
Note Auteurs sur la base des enquêtes EDS portant sur diverses années entre 2010 et 2019 pour les pays suivants : AGO, BEN, BFA, BDI, CIV, CMR, COD, COM, GAB, GHA, GIN, KEN, LBR, LSO, MDG, MLI, MOZ, MWI, NAM, NGA, RWA, SEN, SLE, TCD, TGO, TZA, UGA, ZAF, ZMB, ZWE.

Source Calculs OCDE/CSAO fondés sur LSMS (Banque mondiale, 2008-2019[6]) et Africapolis (OCDE/CSAO, 2018[2]).

Il est important de noter que le Graphique 1.15 montre des différences générales entre les zones rurales et les villes de différentes tailles, mais qu'il n'est pas représentatif des pays individuels. Une ventilation de l'accès à l'électricité par catégorie de taille de ville et par pays (Graphique 1.16) indique que la majorité des ménages des moyennes et grandes villes ont accès à l'électricité. En revanche, les taux d'électrification des petites villes varient largement d'un pays à l'autre et les taux d'électrification des zones rurales sont inférieurs à 50 % dans la plupart des pays.

L'accès à l'eau courante sur parcelle varie largement en fonction du pays. Le Graphique 1.17 montre la proportion de la population qui a accès à l'eau et à l'électricité dans un certain nombre de villes. Alors que l'accès à l'électricité est largement répandu dans la plupart des grandes villes, l'accès à l'eau courante sur parcelle varie largement d'une ville à l'autre. Si plus de 80 % des habitants d'Addis Abeba (Éthiopie) ont accès à l'eau courante sur parcelle, cette part est à peine supérieure à 10 % à Accra (Ghana). Des différences similaires sont observées entre les villes de toutes les tailles.

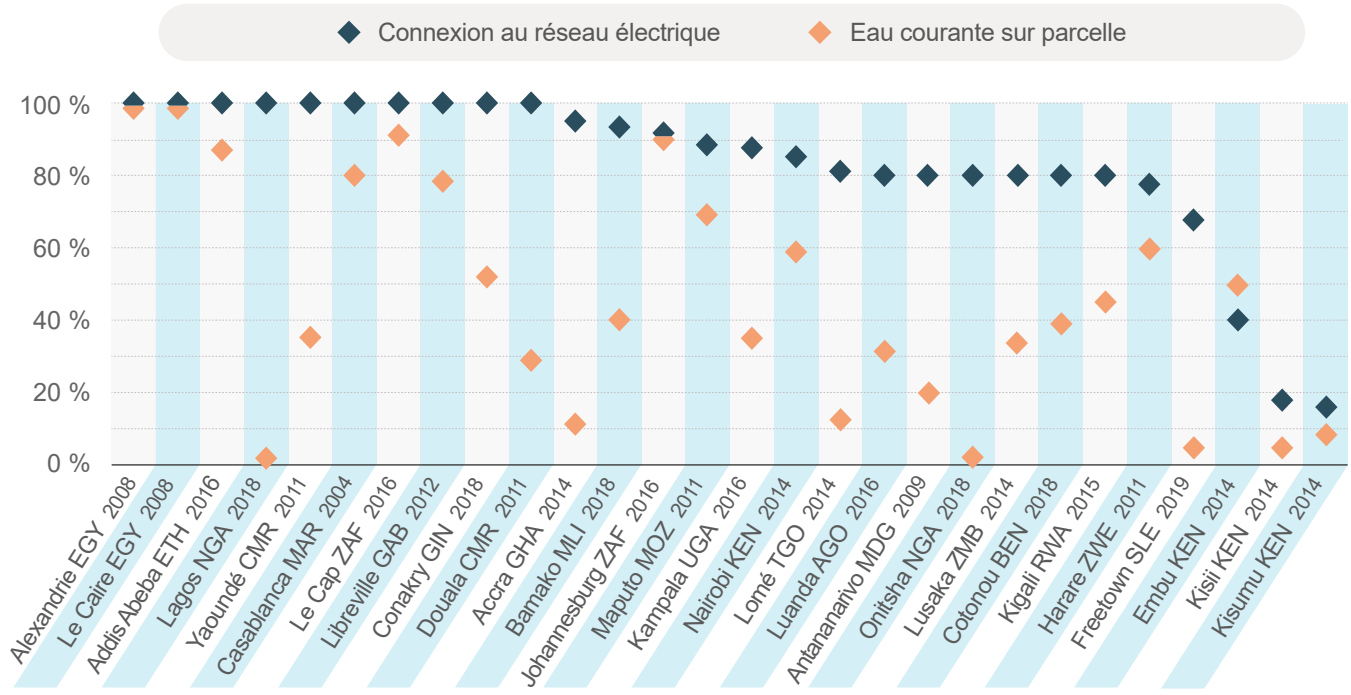
Graphique 1.16. Part des ménages ayant accès à l'électricité, par pays et taille de ville



Note Données portant sur diverses années entre 2010 et 2019 et sur 2008 pour l'Égypte.

Source Calculs OCDE/CSAO fondés sur EDS (1990-2019[1]) et Africapolis (OCDE/CSAO, 2018[2]).

Graphique 1.17. Part des habitants ayant accès à l'électricité et à l'eau courante privée dans certaines villes sélectionnées



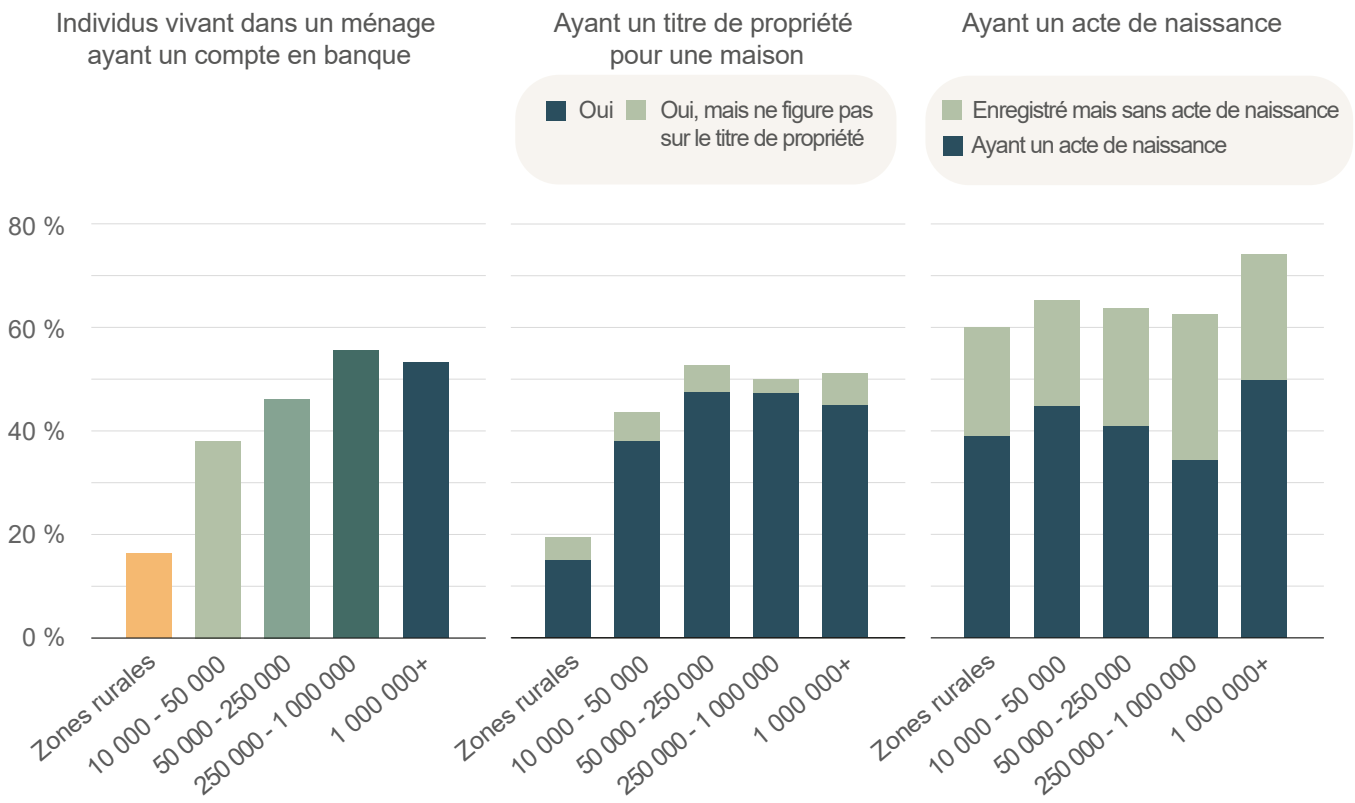
Note Lagos, une des plus grandes villes d'Afrique, présente un des taux les plus faibles d'accès à l'eau courante : 33 % des ménages ont recours à des forages privés et 57 % d'entre eux utilisent des packs d'eau (de l'eau conditionnée dans des petits sacs en plastique). Voir (Danert et Healy, 2021[14]), ainsi que NPC et ICF (2019[15]) pour plus de détails.

Source Calculs OCDE/CSAO fondés sur EDS (1990-2019[1]) et Africapolis (OCDE/CSAO, 2018[2]).

Les piliers de l'économie formelle sont plus développés dans les villes

Les données disponibles ne permettent pas de mesurer l'ampleur relative de l'économie formelle et de l'économie informelle dans les zones rurales et urbaines. Toutefois, les villes ont tendance à remplir davantage les conditions nécessaires à leur transition vers l'économie formelle. La proportion des personnes qui disposent d'un compte en banque est deux à trois fois supérieure dans les villes de différentes tailles par rapport zones rurales. De même, près de la moitié des habitants des zones urbaines sont propriétaires de leur maison, contre moins de 20 % en zones rurales. En outre, les habitants des villes ont plus de chances de détenir un acte de naissance ou d'être enregistrés auprès des autorités, même si l'écart est moins important ici. Si aucun de ces facteurs ne suffit à lui seul à permettre le passage à l'économie formelle, l'absence de l'un d'entre eux peut cependant entraver cette transition.

Graphique 1.18. Part des habitants vivant dans un ménage ayant un compte en banque, un titre de propriété pour une maison et un acte de naissance

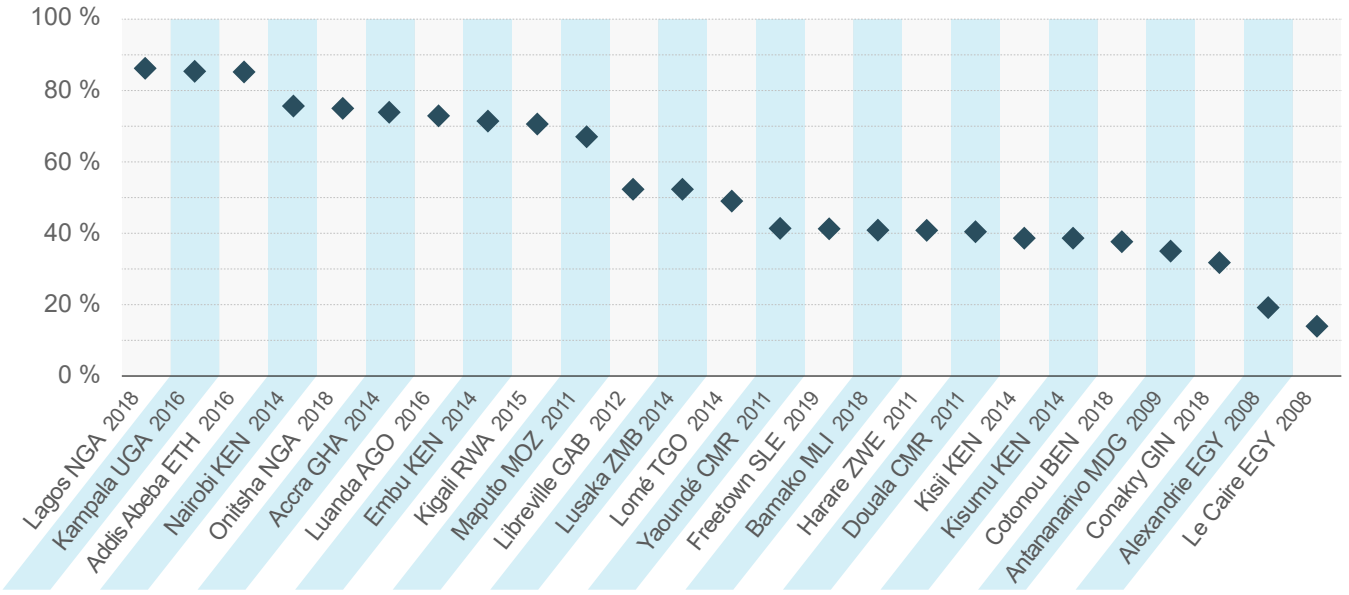


Note Auteurs sur la base des enquêtes EDS portant sur diverses années entre 2010 et 2019 pour les pays suivants : AGO, BEN, BFA, BDI, CIV, CMR, COD, COM, GAB, GHA, GIN, KEN, LBR, LSO, MDG, MLI, MOZ, MWI, NAM, NGA, RWA, SEN, SLE, TCD, TGO, TZA, UGA, ZAF, ZMB, ZWE.

Source Calculs OCDE/CSAO fondés sur EDS (1990-2019[1]) et Africapolis (OCDE/CSAO, 2018[2]).

Les services bancaires en ligne ont rendu accessible les comptes en banque à une large catégorie de personnes qui n'avaient précédemment pas accès aux institutions financières. Le Graphique 1.18 présente une moyenne pour les années 2010-19, mais la part des ménages disposant d'un compte en banque est probablement sous-estimée par rapport à la réalité actuelle. Comme le montre le Graphique 1.19, en 2016 et 2018, plus de 80 % des habitants des grandes villes africaines comme Lagos (Nigéria), Kampala (Ouganda) et Addis Abeba (Éthiopie) faisaient partie d'un ménage doté d'un compte en banque. Cependant, il existe encore de grandes villes comme Conakry (Guinée), où moins d'un tiers des résidents vivent dans un ménage qui possède un compte bancaire.

Graphique 1.19. Part des habitants vivant dans un ménage ayant un compte en banque



Source Calculs OCDE/CSAO fondés sur EDS (1990-2019[1]) et Africapolis (OCDE/CSAO, 2018[2]).

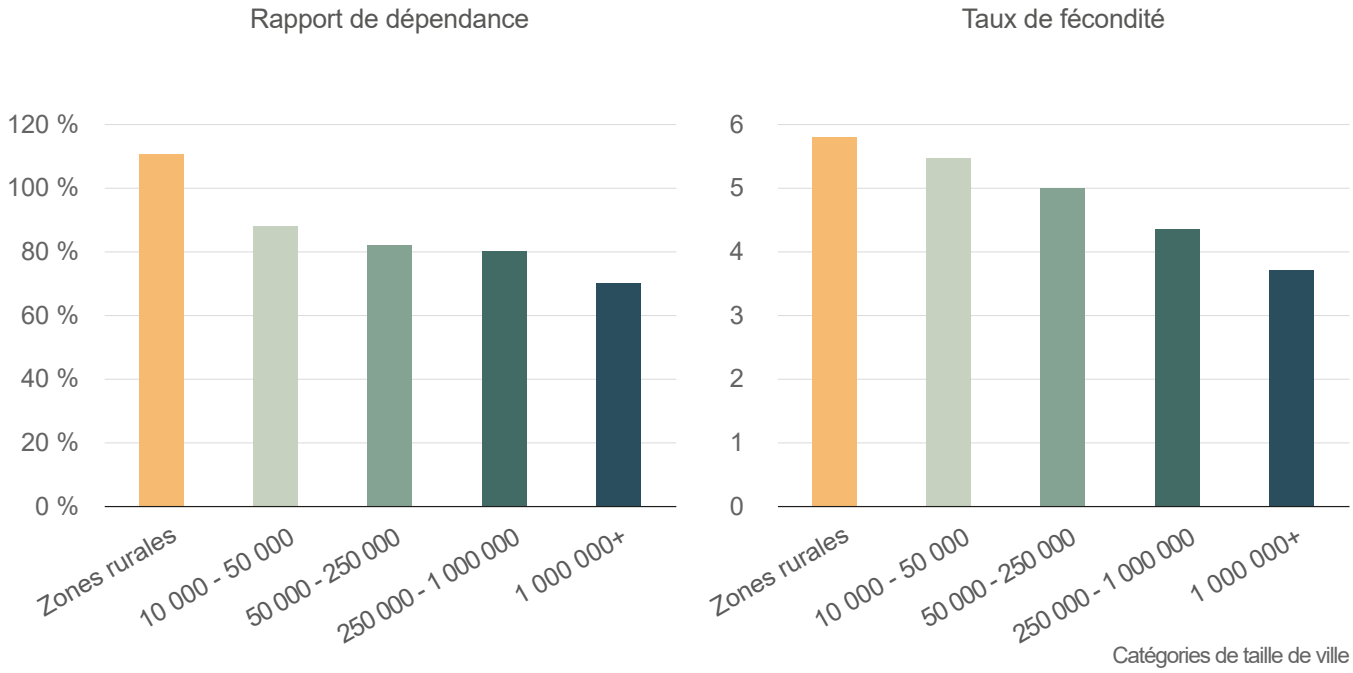
Les rapports de dépendance et taux de fécondité sont plus bas dans les villes

L'Afrique a de loin le rapport de dépendance le plus élevé de toutes les régions du monde. En 2015, en moyenne, 100 personnes en âge de travailler (entre 15 et 64 ans) avaient à leur charge 80 personnes trop jeunes ou trop âgées pour travailler. Dans d'autres régions du globe ce rapport varie entre 47 et 55 personnes inactives en raison de leur âge pour 100 personnes en âge de travailler (ONU DAES, 2019[16]). Ce rapport de dépendance élevé est principalement expliqué par un taux de natalité élevé en l'Afrique : les enfants y représentent plus de 90 % de la population dépendante alors que dans d'autres parties du monde, plus de la moitié de la population dépendante est constituée de personnes âgées.

Des rapports de dépendance bas augmentent le PIB par habitant et améliorent le niveau de vie car la production produite par la population active doit être partagée entre une population inactive moins nombreuse. Si l'on fait l'hypothèse d'un taux d'emploi constant et d'une productivité du travail constante, une baisse du rapport de dépendance – de 80 à la moyenne mondiale d'environ 50 – permettrait d'augmenter le PIB par habitant de 20 %. Les rapports de dépendance pourraient encore diminuer, car les rapports de dépendance des jeunes élevés portent en eux les germes d'un dividende démographique. Si les taux de fécondité baissent pour atteindre le seuil de renouvellement (environ 2,1 naissances par femme), un pays peut passer rapidement d'un rapport de dépendance relativement élevé à un rapport de dépendance relativement faible car la baisse du taux de fécondité fait rapidement baisser le rapport de dépendance des jeunes, alors qu'il faut des décennies pour qu'elle se traduise par des rapports de dépendance des personnes âgées plus élevés.

Dans les 32 pays pour lesquels les données sont disponibles, la moyenne des taux de fécondité des grandes villes était de 3.7 naissances par femme entre 2010 et 2019, contre 5.9 naissances en zones rurales (Graphique 1.20, panneau de gauche). Pour l'ensemble de l'Afrique, le taux de fécondité est passé de 6.2 en 1990 à 4.4 en 2020 (ONU DAES, 2019[16]). Cette tendance à la baisse a été relativement uniforme pour les zones rurales et pour les villes, quelle que soit leur taille, l'écart entre zones rurales et villes restant relativement constant sur la durée. Si le taux de fécondité est le facteur qui influence le plus le rapport de dépendance, ce dernier est également affecté par l'exode rural. L'écart important entre le rapport de dépendance (Graphique 1.20, graphique de gauche) des zones rurales et celui des petites villes (de 10 000 à 50 000 habitants), qui ne se reflète pas dans les taux de fécondité (Graphique 1.20, graphique de droite), pourrait indiquer que les migrants ruraux n'emmènent pas leurs enfants avec eux lorsqu'ils partent pour de petites villes (peut-être parce qu'elles sont situées à proximité de leurs foyers ruraux). Une analyse plus approfondie serait nécessaire afin de confirmer cette hypothèse.

Graphique 1.20. Rapport de dépendance et taux de fécondité dans les zones rurales et urbaines



Note Auteurs sur la base des enquêtes EDS portant sur diverses années entre 2010 et 2019 pour les pays suivants : AGO, BEN, BFA, BDI, CIV, CMR, COD, COM, GAB, GHA, GIN, KEN, LBR, LSO, MDG, MLI, MOZ, MWI, NAM, NGA, RWA, SEN, SLE, TCD, TGO, TZA, UGA, ZAF, ZMB, ZWE. Contrairement au processus décrit à l'Encadré 1.2, ces données ont été obtenues en établissant la moyenne de toutes les observations provenant d'une enquête EDS portant sur une catégorie de taille de ville, sans d'abord établir la moyenne par ville.

Source Calculs OCDE/CSAO fondés sur EDS (1990-2019[1]) et Africapolis (OCDE/CSAO, 2018[2]).

Les villes petites et moyennes enregistrent de bonnes performances

Un des résultats récurrents les plus notables des données décrites est la bonne performance des villes moyennes et petites. Dans presque tous les domaines mesurables, même les petites villes présentent des résultats nettement meilleurs que ceux des zones rurales. Les petites villes tendent, certes, à moins bien réussir que les grandes villes, mais l'écart entre petites et grandes villes est généralement beaucoup moins important que celui entre petites villes et zones rurales.

Ces résultats montrent que, dans bien des cas, une activité économique, un service public ou une infrastructure nécessite une taille ou une densité de population minimum. Une fois le seuil requis atteint, toute population supplémentaire ne facilite que faiblement l'activité économique, la fourniture de services publics ou d'infrastructures. Par exemple, une ville de 10 000 habitants disposera de suffisamment d'élèves pour qu'une école secondaire y fonctionne de manière efficace. Dans des villes plus grandes, il sera possible d'ouvrir davantage d'écoles secondaires, ou des écoles secondaires plus spécialisées, mais il s'agit là de gains relativement mineurs par rapport aux avantages obtenus lorsque l'on atteint la taille requise pour ouvrir une école secondaire. De nombreux autres résultats peuvent être soumis à des effets de seuil semblables, par exemple la viabilité d'un marché spécialisé ou de l'ouverture d'une succursale bancaire.

Toutefois, tous les avantages de l'urbanisation ne sont pas sujets à des seuils. Certains de ces avantages continuent de s'accumuler à mesure que la taille des villes et leur densité de population augmentent. Les grandes villes ont, par exemple, des économies plus complexes parce qu'on peut y pratiquer des activités plus spécialisées. Or cette complexité augmente avec la taille des villes, sans être sujette à des seuils évidents.

Les moyennes masquent de fortes hétérogénéités entre villes et au sein des villes

Ce chapitre présente principalement des moyennes par catégorie de taille de ville afin de mettre en avant des

constantes que l'on peut retrouver à travers l'Afrique. Bien que ces moyennes soient significatives et importantes, elles ne présentent qu'une image partielle de la situation et ne reflètent pas les variations considérables qui existent entre villes et au sein de ces dernières. Comme expliqué précédemment, il y existe de fortes disparités entre les villes avec de nombreuses villes qui obtiennent de bons résultats dans certains domaines, mais pas dans d'autres. Au sein des villes, les différences entre habitants riches et pauvres sont plus importantes que les différences moyennes entre villes. En raison du manque de données correspondantes, ce rapport n'analyse pas le fossé entre le secteur formel et le secteur informel. Les statistiques présentées ici regroupent généralement les deux secteurs, quand bien même les conditions économiques et sociales sont nettement plus favorables dans le secteur formel. De même, le lieu d'habitation au sein d'une ville impact considérablement le niveau de vie. Les habitants des bidonvilles ont souvent un accès bien plus limité aux services et aux infrastructures que les personnes vivant dans des logements conventionnels. Là encore, ces différences n'ont pas fait l'objet d'analyses en raison du manque de données transnationales qui permettent une analyse quantitative rigoureuse.

Estimation des gains de PIB dus à l'urbanisation

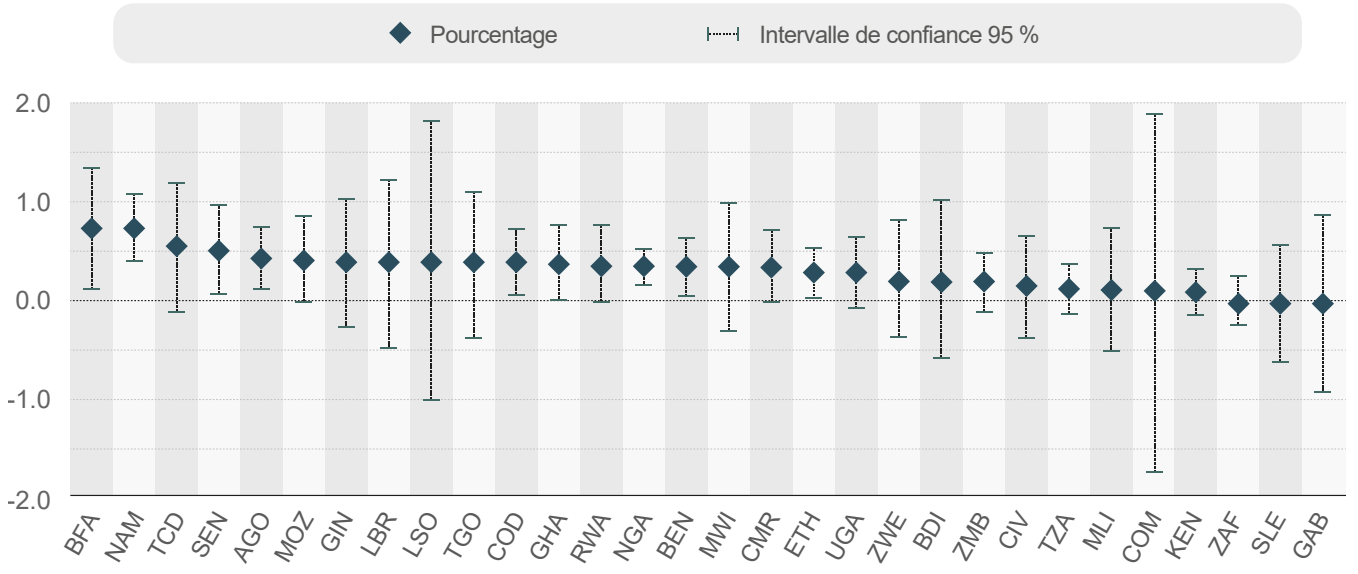
La plupart des villes sont porteuses d'« économies d'agglomération » considérables (OCDE, 2015[17]). Ce terme englobe une série de facteurs qui, lorsque des activités économiques ont lieu à proximité les unes des autres, y améliorent la productivité, les salaires et l'innovation (Encadré 1.5). Les villes, notamment les grandes villes, sont les principales bénéficiaires des économies d'agglomération en raison de la forte densité de leurs activités économiques.

Les niveaux de productivité des villes africaines sont plus élevés que ceux des zones rurales ; ceux des villes relativement grandes sont supérieurs à ceux des villes relativement petites. Cela se répercute sur le niveau des salaires (Graphique 1.2) et du PIB. Si cette constatation tend à suggérer que l'urbanisation contribue à de meilleurs résultats économiques, il ne s'agit pas d'une preuve irréfutable. Une autre explication possible est que les villes, plus particulièrement les grandes villes, attirent les industries ou les travailleurs les plus productifs et les industries les plus avancées, un processus que les économistes appellent « biais de sélection » (en anglais *sorting*). Si ce « biais de sélection » était la seule explication de la bonne performance des villes, l'urbanisation ne profiterait pas aux économies nationales puisque les industries et les travailleurs productifs implantés dans les villes seraient tout aussi productifs s'ils restaient à la campagne. Selon cette explication, l'urbanisation n'influencerait que la localisation des entreprises et travailleurs productifs, sans améliorer le niveau de productivité globale d'une économie nationale.

Ce « triage » des travailleurs et des entreprises est commun dans la plupart des pays, y compris en Afrique. Comme indiqué plus haut, les migrants des campagnes vers les villes bénéficient en moyenne d'entre 3 et 3.5 années de scolarité de plus que les habitants des zones rurales d'un âge similaire qui ne migrent pas en ville. En moyenne, une augmentation de 10 % de la taille d'une ville correspond est associée à une hausse de 0.3 points de pourcentage de la part de travailleurs occupant un emploi qualifié. Le Graphique 1.21 montre le rapport entre la taille des villes et la part des emplois qualifiés selon les pays. Le graphique montre, pour chaque pays, la hausse estimée de la proportion des emplois qualifiés qu'entraîne une hausse de 10 % de la taille d'une ville, ainsi que l'intervalle de confiance de 95 % applicable à cette estimation. Pour la plupart des pays, le coefficient estimatif se situe entre 0.1 et 0.6 : cela signifie que la proportion des travailleurs qualifiés augmente en moyenne de 0.1 à 0.6 points de pourcentage lorsque la taille d'une ville augmente de 10 %.

Les niveaux élevés de productivité dans les villes ne sont pas uniquement dû au « triage ». Même en tenant compte du niveau d'éducation des travailleurs, des caractéristiques personnelles telles que le sexe et l'âge, ainsi que des particularités des industries au sein desquelles ils travaillent, les travailleurs des grandes villes sont plus productifs que ceux des petites villes, qui, à leur tour, sont plus productifs que ceux des zones rurales (Tableau annexe 1.A.7 et Tableau annexe 1.A.8). Ainsi, les données suggèrent que les villes africaines, toute comme les villes du reste du monde, sont sources d'économies d'agglomération.

Graphique 1.21. Augmentation en points de pourcentage des emplois qualifiés lorsque la taille d'une ville augmente de 10 %



Note Hausse estimée de la part des postes qualifiés au sein d'une ville lorsque sa taille augmente de 10 %. Les catégories des enquêtes EDS ont été réparties en occupations qualifiées/non qualifiées comme suit : les occupations qualifiées sont les tâches professionnelles, techniques, d'encadrement et de bureau et le travail manuel qualifié ; les occupations non qualifiées sont la vente, l'agriculture, le travail ménager et domestique, les services et le travail manuel non qualifié. Voir Tableau annexe 1.A.2 pour plus de détails sur les spécifications applicables à cette estimation.

Source Calculs OCDE/CSAO fondés sur EDS (1990-2019[1]) et Africapolis (OCDE/CSAO, 2018[2]).

Encadré 1.5. Qu'entend-on par « économies d'agglomérations » ?

Le terme « économies d'agglomération » décrit une série de facteurs qui, grâce à la proximité des activités économiques, améliorent la productivité, les salaires et l'innovation. Ce sont les villes, surtout les grandes villes, qui bénéficient le plus des économies d'agglomération en raison de la forte densité des activités économiques qu'elles hébergent. Selon la plupart des études empiriques, une hausse de 10 % de la taille ou de la densité de population entraîne une hausse de productivité de 0.2 % à 0.5 %, les estimations les plus fiables optant souvent pour un chiffre proche de 0.2 % (Combes et Gobillon, 2015[18]). Dans une méta-analyse de 70 études provenant de pays en développement, Grover, Timmis et Lall (2021[19]) concluent que l'ampleur des économies d'agglomération dans les pays à revenu faible et intermédiaire est à peu près similaire et même légèrement supérieure à celle des pays à revenu élevé.

Les leviers des économies d'agglomération ont déjà été discutés par Marshall (1890[20]) qui mettait en lumière trois facteurs que l'on continue de considérer comme déterminants : « partager », « apparier » et « apprendre » (Puga, 2010[21]). Au-delà, d'autres explications ont été proposées et la question fait encore l'objet de recherches actives.

Partager

Plus une ville est grande, plus le nombre d'utilisateurs potentiels d'un service ou d'une infrastructure est élevé. C'est ce qui permet aux grandes villes de proposer des infrastructures et des services publics ou privés qui ne seraient pas viables dans des villes plus petites. Les entreprises qui y ont accès peuvent fonctionner de manière plus productive que les entreprises qui n'y ont pas accès. Par exemple, dans une grande ville, un parc industriel privé destiné à l'industrie chimique peut être viable. Entre autres services, le parc pourrait offrir un système de pipelines pour fournir divers gaz industriels couramment utilisés aux entreprises clientes qui s'installent dans le parc. Une entreprise chimique située dans le parc pourrait ainsi fonctionner de manière plus productive qu'une entreprise chimique similaire dans une petite ville ou une zone rurale qui n'aurait pas accès à un système similaire et devrait transporter ces gaz par camion.

Les entreprises peuvent donc partager l'accès à des services et à des infrastructures, mais elles peuvent aussi partager un réseau de fournisseurs, leur permettant d'accéder à des intrants spécialisés et ainsi améliorer leur productivité.

Apparier

Dans les grandes villes, les travailleurs ont accès à un grand nombre d'emplois potentiels et les employeurs peuvent choisir parmi un grand nombre de candidats potentiels. Cela signifie qu'un travailleur a plus de chances d'obtenir un poste qui utilise au mieux ses capacités et qu'une entreprise trouvera un candidat dont les compétences correspondent exactement à ce qu'elle recherche. Prenons l'exemple d'un employé du bâtiment ayant bénéficié d'une formation lui apprenant une technique de soudage avancée, rarement utilisée. À la campagne ou dans une petite ville, ce travailleur n'aura que peu de chances de trouver un poste faisant régulièrement appel à cette technique. Il travaillera probablement pour une petite entreprise et n'utilisera que rarement sa spécialisation. Dans une grande ville, en revanche, il y a plus de chances que le travailleur trouve un emploi spécialisé dans la technique de soudage, par exemple dans une grande entreprise de construction. Dans ce cas, le travailleur pourra utiliser ses compétences spécialisées plus fréquemment et travaillera de manière plus productive que dans les zones rurales.

Apprendre

Les entreprises et les travailleurs deviennent plus productifs lorsqu'ils imitent les approches de concurrents et collègues performants. Comme il y a davantage d'entreprises et de travailleurs en ville que dans les zones rurales, il est plus facile de tirer profit des expériences des autres. Dans une grande ville, par exemple, c'est en parlant avec des collègues d'une autre entreprise, en travaillant pour plusieurs entreprises pendant sa carrière ou encore en observant des entreprises concurrentes au travail, qu'un travailleur peut découvrir différentes approches légèrement différentes pour aborder une même tâche. Certaines de ces approches seront plus efficaces que d'autres et le travailleur est susceptible d'apprendre de celles qui fonctionnent le mieux, améliorant ainsi sa productivité. Dans les petites villes et les zones rurales, où il y a moins de postes semblables, ce potentiel d'apprentissage est limité.

Au-delà de ces sources d'externalités évoquées par Marshall (1890[20]), une autre source importante a été mise en évidence par Jacobs (1969[22]). Les villes sont sources d'innovation parce qu'un grand nombre de personnes issues de différentes professions s'y rencontrent. Ces interactions produisent de nouvelles idées fondées sur des connaissances existantes. Or, comme de nombreuses innovations ont tendance à se répandre d'abord localement, elles bénéficient en particulier aux villes au sein desquelles elles ont été inventées.

En Afrique, l'urbanisation est responsable de près d'un tiers de la croissance du produit intérieur brut (PIB) par habitant

Si l'on connaît l'ampleur des économies d'agglomération, il est possible d'estimer l'effet de l'urbanisation sur le PIB. La principale mesure des économies d'agglomération est ce que l'on appelle l'élasticité de la productivité en fonction de la taille de la ville. Ce terme indique combien la productivité augmente lorsque la taille de la ville augmente. Pour évaluer l'effet de l'urbanisation de l'Afrique sur son PIB, l'élasticité moyenne a été calculée, en fonction de leur taille, des villes de cinq pays africains, l'Éthiopie, le Malawi, le Nigéria, la Tanzanie et l'Ouganda (voir Encadré 1.6). En moyenne, il est estimé que la productivité du travail[5] augmente de 0.3 % lorsque la population urbaine augmente de 10 % (voir la spécification 2 du Tableau annexe 1.A.7). Ces chiffres peuvent être appliqués à la croissance observée des zones urbaines et rurales pour obtenir une première approximation de son impact sur le PIB.

Pour l'ensemble de l'Afrique, le processus d'urbanisation actuel apporte une contribution annuelle de 0.33 points de pourcentage à la croissance du PIB par habitant, même sans tenir compte des avantages additionnels, à long terme et secondaires, de l'urbanisation (par exemple, en raison de l'amélioration de l'éducation des enfants dans les villes). Cela représente 29 % de la croissance annuelle moyenne totale du PIB par habitant en Afrique de 2001 à 2020. Ainsi, même si l'on ne tient pas compte des effets secondaires liés aux niveaux d'éducation plus élevés des habitants des campagnes, l'urbanisation contribue significativement à la croissance du PIB par habitant en Afrique.

L'effet de l'urbanisation sur le PIB peut être divisé en deux composantes. Premièrement, l'urbanisation fait augmenter la part de la population qui vit dans les zones urbaines plus productives au lieu des zones rurales moins productives. Cette modification de la répartition de la population entraîne une hausse des niveaux nationaux du PIB et donc du PIB moyen par habitant. Deuxièmement, les villes deviennent plus productives du fait de l'arrivée de travailleurs supplémentaires parce que les niveaux de productivité des grandes villes sont supérieurs à ceux des petites. D'un point de vue quantitatif, la première composante représente les deux tiers environ de la croissance prévue du PIB par habitant, contre un tiers pour la seconde composante. La part croissante d'individus vivant dans des villes plus productives augmente le PIB par habitant de 0.22 points de pourcentage, alors que la productivité accrue des villes due à leur taille contribue à hauteur de 0.11 points de pourcentage[6].

Plusieurs limites sont à noter. Sur le plan économétrique, l'ampleur estimée des économies d'agglomération est sujette à un niveau d'incertitude élevé en raison des problèmes conceptuels abordés au sein de l'Encadré 1.6 et du bruit statistique. L'élasticité de la productivité en fonction de la taille de la ville – de 0.03 – appliquée à notre estimation rapide est relativement faible par rapport à des estimations comparables pour des pays développés (voir Grover, Timmis et Lall (2021[19]). À titre de comparaison, si l'élasticité de la productivité en fonction de la taille de ville était deux fois plus élevée – une estimation qui se placerait dans la tranche supérieure de celles de Grover, Timmis et Lall (2021[19]) –, la contribution de l'urbanisation à la croissance annuelle du PIB par habitant serait de 0.56 points de pourcentage, soit 50 % du total de la croissance moyenne annuelle du PIB par habitant entre 2001 et 2020.

D'un point de vue conceptuel, il n'est pas possible de saisir toutes les conséquences de l'urbanisation. Les estimations ne fournissent que l'effet des gains de productivité dus aux économies d'agglomération sur le PIB. Elles ne tiennent pas compte des autres conséquences de l'urbanisation, par exemple le fait qu'elle entraîne des modifications structurelles de l'économie ou qu'elle modifie les caractéristiques de la main-d'œuvre (parce que les enfants des zones urbaines bénéficient d'une plus longue scolarité que ceux des zones rurales par exemple). De plus, les estimations ne portent que sur la productivité et ne tiennent pas compte des externalités négatives dues à la croissance urbaine, comme les embouteillages ou l'exposition croissante à la pollution. Ces estimations ne saisissent donc pas le plein impact de l'urbanisation, surtout à plus long terme.

Considérées ensemble, ces réserves impliquent que les estimations ci-dessus ne représentent, au mieux, qu'une fourchette approximative des gains économiques à moyen terme de l'urbanisation. Elles ne doivent pas être considérées comme des prédictions exactes, ni comme reflétant l'ensemble des impacts économiques et sociaux de l'urbanisation. Il semble cependant probable que ces chiffres sous-estiment les bienfaits à long terme de l'urbanisation, en particulier si l'on considère les niveaux nettement plus élevés d'éducation dont les habitants des villes bénéficient par rapport à ceux des campagnes : les bienfaits de l'éducation affecteront les économies africaines pendant de nombreuses décennies, même si leur impact est difficile à saisir.

Encadré 1.6. Estimation des économies d'agglomération en Afrique

Plusieurs méthodes ont été développées pour estimer les économies d'agglomération (voir Combes, Duranton et Gobillon ($2010_{[23]}$) pour un aperçu). Toutes requièrent un nombre important de données détaillées concernant les entreprises et/ou les travailleurs. La méthode la plus courante, basée sur les travaux de Combes, Duranton et Gobillon ($2008_{[24]}$), utilise les données individuelles des travailleurs – provenant par exemple d'enquêtes sur la population active – pour estimer la relation entre la productivité et la taille des villes. Dans un premier temps, les effets fixes de la productivité par ville sont estimés en contrôlant par un ensemble de facteurs, y compris les caractéristiques des travailleurs (par exemple âge, sexe et éducation) ainsi que leurs effets fixes, leur occupation et leur secteur. Dans un second temps, les effets fixes prédits des villes sont régressés sur la taille ou la densité de la population, en utilisant éventuellement une stratégie de variable instrumentale pour obtenir une variation exogène de ces facteurs.

La seule base de données au niveau individuel entre pays contenant les informations requises pour l'Afrique est la base de données LSMS, décrite dans l'Encadré 1.1. Par rapport aux sources de données généralement utilisées pour évaluer les économies d'agglomération, comme les enquêtes sur la population active, les données LSMS présentent plusieurs limites, notamment le faible nombre d'observations, le manque d'informations détaillées concernant les occupations et industries et les mesures de variables clés, comme les salaires, sont peu précises. En dépit de ces limites, ces données permettent d'évaluer les économies d'agglomération selon Combes, Duranton et Gobillon ($2008_{[24]}$) si elles sont associées aux zones urbaines, selon la méthode décrite dans l'Encadré 1.2.

Plusieurs simplifications sont effectuées par rapport à Combes, Duranton et Gobillon ($2008_{[24]}$) pour faire face au manque de données disponibles. Premièrement, les informations sur les travailleurs sont limitées aux informations disponibles dans la base de données LSMS, et il n'est pas possible d'inclure les effets fixes des travailleurs dans l'estimation. Le nombre d'individus dans les données qui se déplacent d'un endroit à l'autre est trop faible pour identifier des effets fixes de ville. Deuxièmement, une spécification en une étape est utilisée plutôt qu'une approche en deux étapes parce qu'elle donne des résultats plus stables étant donné le faible nombre d'observations. Finalement, en raison du manque de données sur les villes africaines, les variables de contrôle de zone sont limitées à quelques indicateurs géographiques.

En raison de ces limitations, deux spécifications principales sont estimées. Le Tableau annexe 1.A.8 présente les coefficients d'estimation correspondant aux écarts de productivité par catégorie de taille de ville pour toutes les observations, les observations rurales servant de référence. Le Tableau annexe 1.A.8 présente les estimations des élasticités selon la taille des villes en utilisant uniquement les observations urbaines. Toutes les observations sont pondérées de sorte que chaque ville ait le même poids dans les estimations.

Encadré 1.7. Hypothèses formulées pour évaluer l'effet de l'urbanisation sur le PIB

Estimer l'effet de l'urbanisation sur le PIB sur la base de l'élasticité de la productivité en fonction de la taille de la ville requiert un certain nombre d'hypothèses, formulées ci-après :

- La population de chaque ville augmente selon le taux de croissance annuel de la population observé entre 2000 et 2010. Si une ville n'existait pas en 2000, on suppose que sa population augmente au taux de croissance moyen des villes, soit 3.5 %. La population rurale de chaque pays est supposée croître au taux de croissance annuel moyen de la population rurale du pays concerné en 2000 et 2010[7].
- Toute croissance de la population urbaine a lieu au sein des villes existantes. Aucune nouvelle ville n'émerge et les villes ne fusionnent pas entre elles.
- Les villes de 10 000 habitants ont des niveaux de productivité supérieurs de 18 % à ceux des zones rurales. Il s'agit d'une estimation prudente, basée sur les estimations du Tableau annexe 1.A.8, qui indiquent que le niveau de productivité des villes de 10 000 à 50 000 habitants est supérieur de 21 % lorsque l'on contrôle les caractéristiques individuelles et celles des entreprises.
- À partir d'une population de 10 000 habitants, l'élasticité de la productivité en fonction de la taille de la ville est de 0.03, selon les estimations de la spécification 2 du Tableau annexe 1.A.7. Autrement dit, si la population d'une ville augmente de 10 %, sa productivité augmente de 0.3 %. La productivité rurale reste constante.
- Les variations de la productivité du travail se traduisent par des variations du PIB par habitant[8].

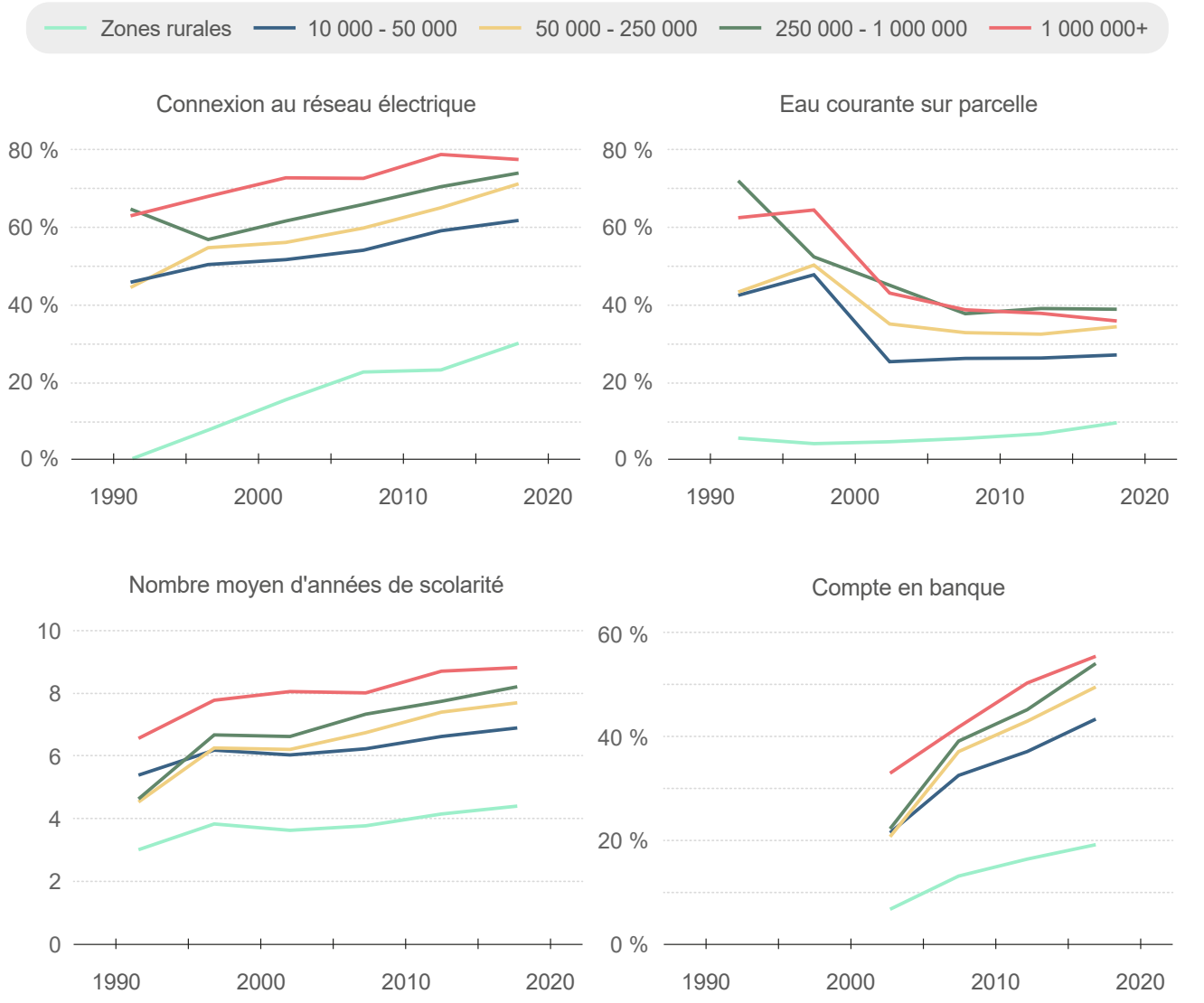
Sur la base de ces hypothèses, il est possible d'estimer les niveaux du PIB par habitant des villes de toutes tailles par rapport à celui des zones rurales. Une fois ces niveaux établis, il est facile d'obtenir les niveaux totaux du PIB avec ou sans hausse de la population et d'estimer la croissance moyenne du PIB par habitant causée par la croissance démographique urbaine et rurale précédemment mentionnée. Ces estimations ne dépendent pas du niveau initial du PIB. Le taux de croissance prédit sera toujours le même.

Les villes ont conservé leur avantage relatif, en dépit du fait que leur taille a triplé depuis 1990

L'une des réussites les plus méconnues des villes africaines au cours de ces 30 dernières années est leur performance constamment meilleure que celle des zones rurales, et cela en dépit du fait qu'elles ont absorbé un grand nombre de migrants ruraux. En 1990, l'Afrique comptait 3 300 villes d'une moyenne de 57 000 habitants. En 2015, ces villes comptaient plus de 140 000 habitants en moyenne ; en 2020, elles atteindront probablement une moyenne de 170 000 habitants. En outre, 4 900 nouvelles villes à population moyenne de 22 000 habitants sont apparues pendant cette période. Pendant toute cette période de croissance démographique extrêmement rapide, les villes ont réussi à préserver leurs performances supérieures à la moyenne. Depuis 1990, elles affichent toujours une part plus élevée d'emplois qualifiés, des niveaux de richesse supérieurs et de meilleures infrastructures. Si un indicateur évolue au niveau national, les tendances correspondantes pour les zones rurales et urbaines connaissent généralement une évolution parallèle.

Le Graphique 1.22 montre l'évolution de la part des habitants connectés au réseau électrique et bénéficiant de l'eau courante sur parcelle, le nombre moyen d'années de scolarité et la proportion des habitants faisant partie de ménages dotés d'un compte en banque. Trois des quatre résultats clés affichent une nette tendance à la hausse pour tous les territoires, les plus grandes villes préservant en général leur avantage sur les villes moins grandes et les zones rurales. L'accès à l'eau courante sur parcelle constitue une exception à cette tendance généralement positive. La part des habitants faisant partie de ménages qui ont accès à l'eau courante sur leur parcelle a fortement baissé dans les villes à la fin des années 90 et au début du millénaire. Elle s'est cependant stabilisée depuis, restant constante, alors que les villes continuaient de connaître une forte croissance.

Graphique 1.22. Évolution des résultats clés au cours du temps dans les villes et zones rurales



Note Des tendances temporelles ont été élaborées en soustrayant la moyenne nationale aux estimations au niveau des villes provenant des enquêtes EDS individuelles afin de prendre en compte le fait que la liste des pays qui font l'objet de ces enquêtes varie d'une année à l'autre. Pour obtenir des valeurs pertinentes sur l'axe vertical, la moyenne des enquêtes EDS de tous les pays pour toutes les années a été ajoutée. Enfin, la moyenne des moyennes annuelles par catégorie de taille de ville en compartiments de cinq ans (1990-94, 1995-99, 2000-04, 2005-09, 2010-14, 2015-19) a été calculé afin de réduire le bruit.

Source Calculs OCDE/CSAO fondés sur EDS (1990-2019[1]) et Africapolis (OCDE/CSAO, 2018[2]).

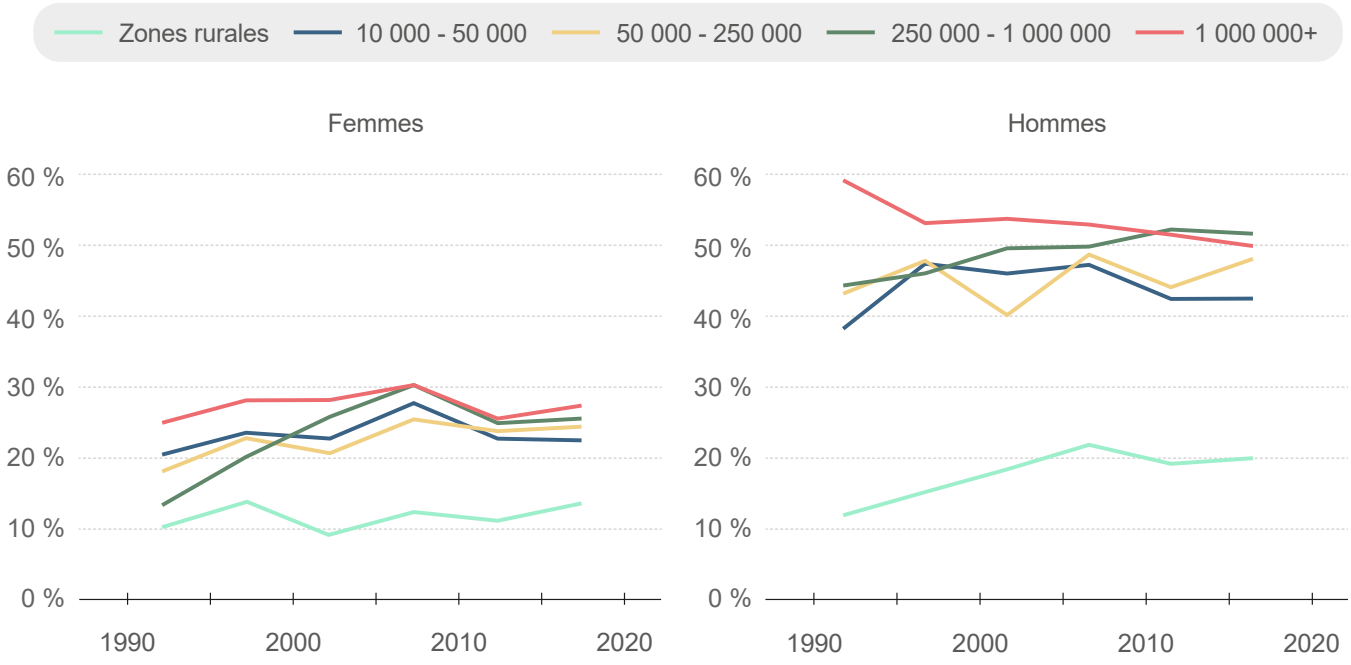
Cette tendance stable suggère que l'urbanisation a été positive pour la croissance économique et l'amélioration du niveau de vie. Même si la performance relative des villes est restée constante, l'urbanisation a apporté une contribution majeure à l'amélioration du niveau de vie. Les villes ont été en mesure d'absorber les migrants ruraux ainsi que la croissance naturelle de leur population tout en continuant d'obtenir de bons résultats par rapport au contexte national. Alors que la population urbaine est passée de moins de 190 millions de personnes en 1990 à 570 millions en 2015 et à environ 700 millions en 2020, la capacité des villes à absorber cette croissance, sans baisse mesurable du niveau de vie, a permis à plusieurs centaines de millions de personnes d'occuper de meilleurs emplois et de bénéficier d'un meilleur accès aux services et aux infrastructures dans les villes. Les chiffres absolus constituent un autre moyen de montrer les réalisations des villes africaines. En trente ans, de 1990 à 2020, près de 390 millions d'habitants ont été raccordés au réseau électrique[9]. En 2020, environ 270 millions de citadins de plus qu'en 2000 vivent au sein d'un ménage qui dispose d'un compte en banque.

Les économies urbaines africaines n'ont enregistré que peu de changements mesurables au cours des 30 dernières années

Dans les pays à croissance rapide, ce sont les villes qui sont les moteurs de la modernisation de l'économie. En Chine, par exemple, l'urbanisation s'est accompagnée d'une expansion rapide du secteur manufacturier dans les villes, suivie d'un passage à des activités à plus forte valeur ajoutée. En Afrique, et cela en dépit de la persistance des bonnes performances des villes par rapport aux zones rurales, les villes n'ont pas joué ce rôle de moteurs du changement[10].

Le pourcentage des travailleurs qualifiés dans les différentes catégories de taille de ville est resté pratiquement constant (Graphique 1.23)[11]. Bien que l'on observe une modeste croissance de la proportion de certaines activités, qui pourrait signaler le passage à une économie plus avancée (par exemple, dans les activités professionnelles/techniques/managériales et de services), la répartition de cette croissance est homogène, sans croissance disproportionnée des villes (Tableau annexe 1.A.4).

Graphique 1.23. Évolution de la proportion des emplois qualifiés des femmes et des hommes au cours du temps, par taille de ville



Note Des tendances temporelles ont été élaborées en soustrayant la moyenne nationale aux estimations au niveau des villes provenant des enquêtes EDS individuelles afin de prendre en compte le fait que la liste des pays qui font l'objet de ces enquêtes varie d'une année à l'autre. Pour obtenir des valeurs pertinentes sur l'axe vertical, la moyenne des enquêtes EDS de tous les pays pour toutes les années a été ajoutée. Enfin, la moyenne des moyennes annuelles par catégorie de taille de ville en compartiments de cinq ans (1990-94, 1995-99, 2000-04, 2005-09, 2010-14, 2015-19) a été calculé afin de réduire le bruit.
Les catégories des enquêtes EDS ont été réparties en occupations qualifiées/non qualifiées comme suit : les occupations qualifiées sont les tâches professionnelles, techniques, d'encadrement et de bureau et le travail manuel qualifié ; les occupations non qualifiées sont la vente, l'agriculture, le travail ménager et domestique, les services et le travail manuel non qualifié.
Source Calculs OCDE/CSAO fondés sur EDS (1990-2019[1]) et Africapolis (OCDE/CSAO, 2018[2]).

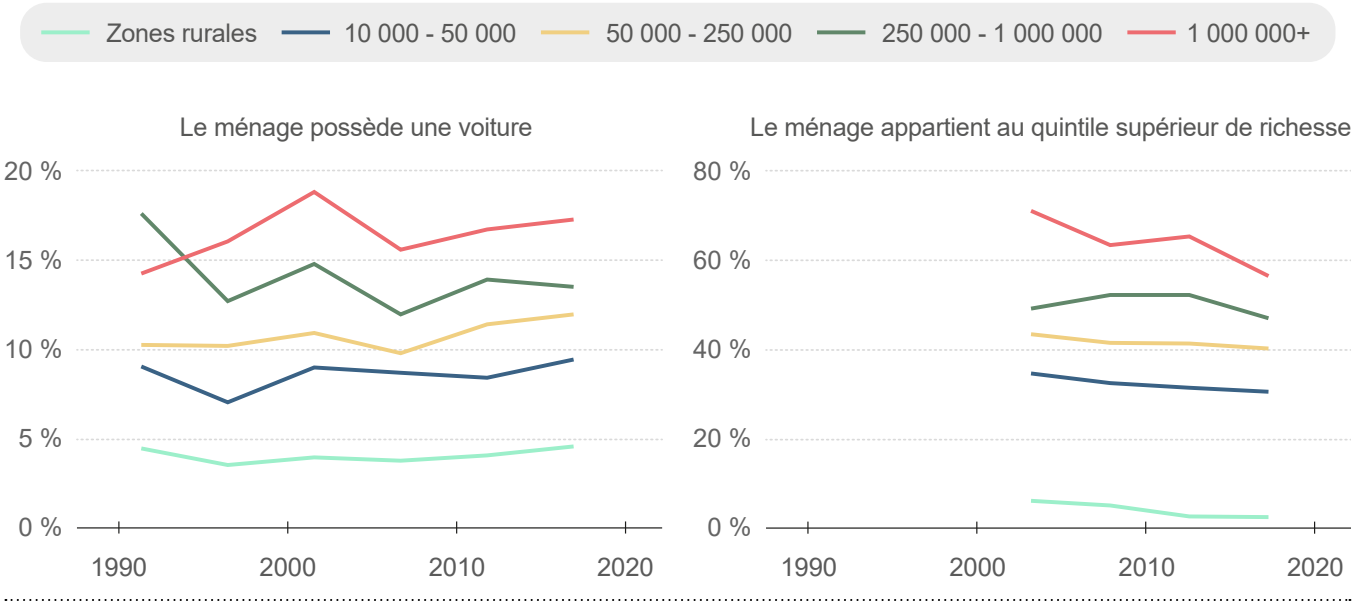
En outre, d'autres sources de données indiquent elles aussi l'absence d'une modernisation significative des économies urbaines. Des données au niveau des entreprises indiquent qu'entre 2010 et 2020, la part des entreprises engagées dans la R&D a diminué de plus de 10 points de pourcentage. Sur la même période, la part des entreprises engagées dans des activités d'exportation est restée à peu près constante, même si la part des entreprises qui se conforment aux normes de qualité internationale a diminué de 5 points de pourcentage.

De même, rien n'indique que les disparités de richesse ou de revenu s'accroissent, comme on pourrait s'y attendre dans un scénario où les villes seraient à la tête d'une transformation économique. Les économies

émergentes connaissent en effet souvent une hausse des inégalités de revenu lorsque les niveaux de revenu augmentent, inégalités qui se remettent à baisser quand les pays approchent du statut de pays à haut revenu (conformément à la célèbre courbe de Kuznets). La hausse des inégalités dans les économies émergentes a généralement une forte dimension spatiale, car les niveaux de revenu au sein des villes divergent de ceux des zones rurales (voir par exemple, Yang, 1999[25]). Pourtant, en Afrique, rien ne prouve l'existence d'un tel schéma. Les changements de répartition de la richesse y ont été modestes.

À l'image de cette tendance, les taux de possession de biens de consommation durables sont restés largement stable ces 30 dernières années, tant dans les villes que dans les zones rurales. Par exemple, le taux moyen de possession d'une voiture n'a pratiquement pas changé, ni dans les villes de différentes tailles ni dans les zones rurales (Graphique 1.24)[12]. La proportion des personnes qui possèdent un réfrigérateur a augmenté d'environ 10 points de pourcentage dans les villes comme à la campagne mais reste en dessous des 50 %, même dans les grandes villes. Seule la part des personnes possédant une télévision a connu une hausse significative, de 20 à 30 points de pourcentage. Cette croissance correspond à une tendance générale touchant aussi bien les villes que les zones rurales.

Graphique 1.24. Évolution du taux de possession d'une voiture et répartition de la richesse par taille de ville



Note Des tendances temporelles ont été élaborées en soustrayant la moyenne nationale aux estimations au niveau des villes provenant des enquêtes EDS individuelles afin de prendre en compte le fait que la liste des pays qui font l'objet de ces enquêtes varie d'une année à l'autre. Pour obtenir des valeurs pertinentes sur l'axe vertical, la moyenne des enquêtes EDS de tous les pays pour toutes les années a été ajoutée. Enfin, la moyenne des moyennes annuelles par catégorie de taille de ville en compartiments de cinq ans (1990-94, 1995-99, 2000-04, 2005-09, 2010-14, 2015-19) a été calculé afin de réduire le bruit. Source Calculs OCDE/CSAO fondés sur EDS (1990-2019[1]) et Africapolis (OCDE/CSAO, 2018[2]).

Ces tendances suggèrent une conclusion nuancée. D'une part, elles montrent clairement les avantages considérables de l'urbanisation africaine, qui sont susceptibles de se poursuivre. D'autre part, l'absence de changement significatif dans la structure économique des villes montre l'ampleur des défis de la transformation systémique. Pour que les villes deviennent les moteurs d'un développement économique durable, d'autres mesures politiques sont nécessaires, comme nous le verrons dans les chapitres suivants.

Les zones rurales bénéficient de la proximité des villes

Les villes sont essentielles pour le fonctionnement des économies rurales. En fonction de leur taille et de leur proximité, les villes jouent des fonctions différentes pour les zones rurales. Pour les zones rurales, les villes servent de points d'entrée vers des économies plus connectées et plus diversifiées ; elles fournissent des marchés où les producteurs agricoles peuvent vendre leurs produits et les ménages ruraux peuvent accéder à des services et acheter des produits de première nécessité[13]. Ces dernières décennies, le centre de gravité du système alimentaire du continent africain s'est déplacé des campagnes vers les villes et agglomérations. Aujourd'hui, les villes offrent aux producteurs agricoles d'une région donnée de plus grandes meilleures opportunités commerciales ; elles jouent aussi le rôle de nœuds pour le commerce et les marchés alimentaires. Elles constituent des nœuds de transport qui permettent l'accès aux réseaux de transport des biens et des personnes. Les fournisseurs de services intellectuels et financiers – comme les banques, comptables, avocats et ingénieurs – tendent à s'établir en ville. Même si les entreprises rurales ne recourent à ces services qu'occasionnellement, ils n'en restent pas moins indispensables pour une entreprise moderne. Ces services sont souvent présents dans des villes moyennes, comme les capitales régionales, qui fournissent les services requis à une vaste zone rurale environnante.

Les grandes villes, quant à elles, assurent des fonctions spécialisées utiles pour certaines entreprises rurales. Elles servent de point d'entrée vers les marchés étrangers et accueillent souvent les sièges locaux de sociétés multinationales. Elles jouent fréquemment le rôle de centre financier national et sont généralement dotées d'un grand aéroport et, le cas échéant, d'un port. En général, la plus grande ville d'un pays est aussi sa capitale. Avoir accès au gouvernement peut être utile pour obtenir des contrats publics et influer sur les législations. Les grandes villes tendent aussi à abriter les fournisseurs les plus spécialisés et offrent de grands marchés de clients potentiels.

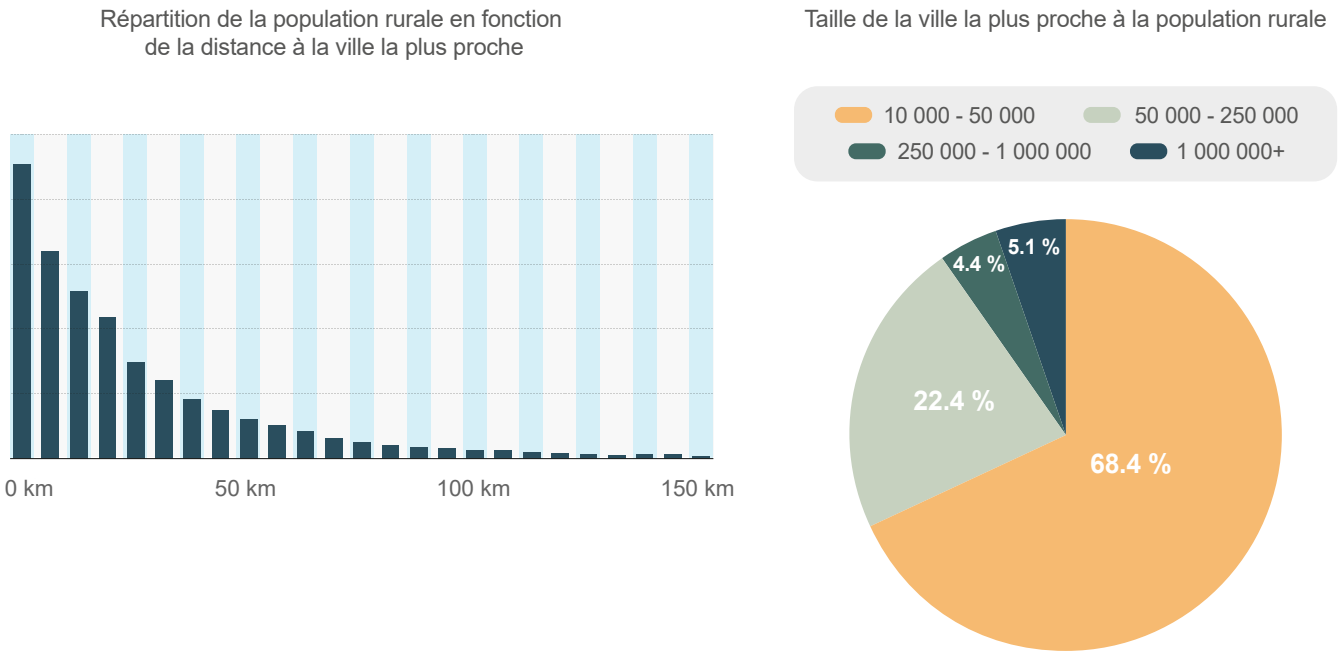
La proximité des villes facilite l'accès des entreprises aux infrastructures, aux services et aux opportunités commerciales mentionnées précédemment. Cela réduit les coûts d'exploitation et offre des possibilités de développement commercial. Les zones rurales situées à proximité des villes peuvent plus facilement profiter des infrastructures essentielles reposant sur la connexion à de grands réseaux, comme les transports et l'électricité. Ces avantages se reflètent dans la structure de l'économie des zones rurales concernées, qui influence à son tour le niveau de vie des résidents des zones rurales.

Les villes petites et moyennes servent de centre urbain pour les zones rurales

L'urbanisation rapide de l'Afrique modifie le paysage urbain mais aussi les zones rurales. Entre 1990 et 2015, le nombre des villes africaines a plus que doublé, passant de 3 319 à 7 721, de nombreuses villes ayant émergé dans des zones rurales à forte densité de population. Avec l'émergence de nouvelles villes, de plus en plus de ménages ruraux vivent à proximité d'une ville. En effet, 50 % des résidents ruraux vivent dans un rayon de 14 km d'une ville, et 90 % d'entre eux dans un rayon de 47 km. Moins de 1.5 % des résidents ruraux vivent à plus de 100 km de la ville la plus proche. Le Graphique 1.25 montre la distribution de la population rurale en fonction de la distance à la ville la plus proche. La proximité croissante des zones urbaines permet à une proportion croissante de résidents ruraux d'accéder aux services et aux équipements qu'offrent les villes.

La plupart des ménages ruraux vivent près de villes petites ou moyennes. Pour plus de deux tiers des résidents ruraux, la ville la plus proche compte entre 10 000 et 50 000 habitants, et pour plus de 20 % d'entre eux, elle compte entre 50 000 et 250 000 habitants (Graphique 1.25, panneau de droite). À l'inverse, moins de 10 % de la population rurale vit près d'une ville de plus de 250 000 habitants. Ces chiffres mettent en lumière l'importance des villes petites et moyennes, où vivent plus de 250 millions d'Africains (44 % du total de la population urbaine). Pour une large majorité des ménages ruraux, ces villes constituent le centre urbain le plus proche.

Graphique 1.25. Distance et taille de la ville la plus proche à la population rurale



Note Auteurs sur la base des enquêtes EDS portant sur diverses années entre 2010 et 2019 pour les pays suivants : AGO, BEN, BFA, BDI, CIV, CMR, COD, COM, GAB, GHA, GIN, KEN, LBR, LSO, MDG, MLI, MOZ, MWI, NAM, NGA, RWA, SEN, SLE, TCD, TGO, TZA, UGA, ZAF, ZMB, ZWE.

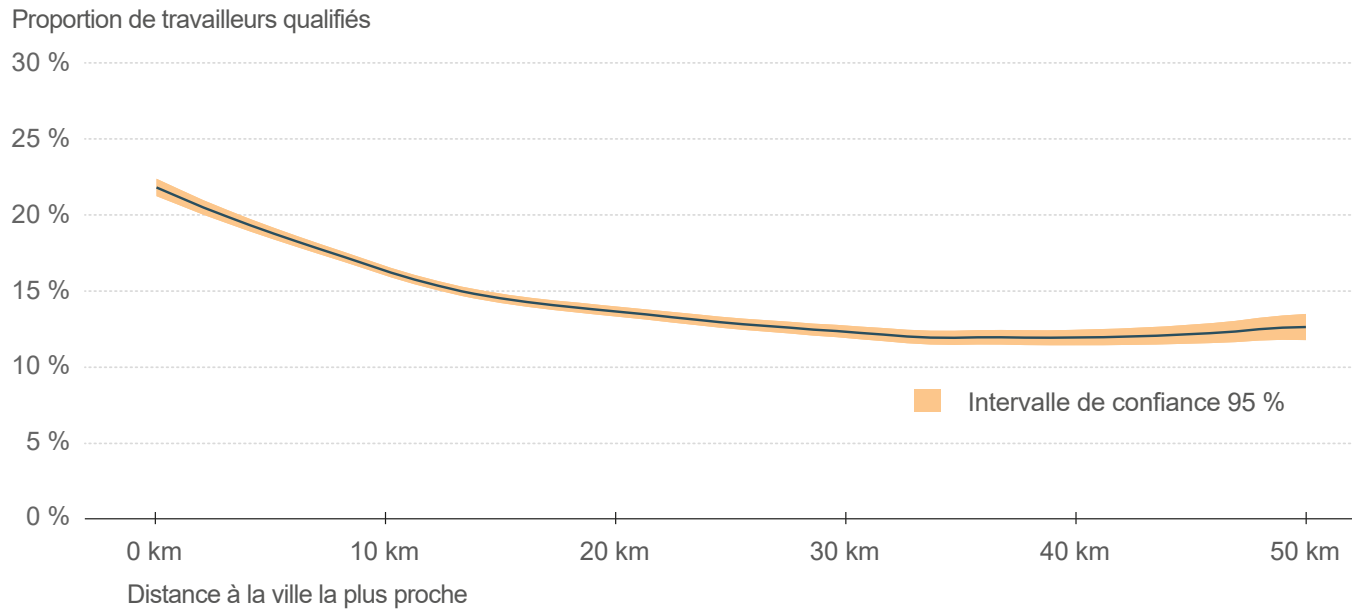
Source Calculs OCDE/CSAO fondés sur EDS (1990-2019[1]) et Africapolis (OCDE/CSAO, 2018[2]).

Les zones rurales situées à proximité des villes obtiennent de meilleurs résultats que les zones rurales isolées

Les avantages que les zones rurales tirent de la proximité des villes apparaissent clairement lorsque l'on examine leurs résultats en fonction de leur distance avec la ville la plus proche. Le Graphique 1.26 montre la part des travailleurs qualifiés des zones rurales en fonction de leur distance avec la ville la plus proche, comptant au moins 10 000 habitants. Dans les zones rurales situées juste à l'extérieur des villes, la part des travailleurs qualifiés est de 22 %, soit moins de la moitié de la moyenne de la part des travailleurs qualifiés dans les villes, mais tout de même 4 points de pourcentage de plus que la moyenne des zones rurales. Cette part diminue à mesure que la distance avec la ville la plus proche augmente. Lorsque la distance atteint 30 km environ, la proportion se stabilise alors autour de 13 %. Ainsi, la proportion des travailleurs qualifiés dans les zones rurales proches des villes représente près du double de celle des zones rurales isolées.

Les personnes vivant à plus de 50 km de la ville la plus proche, soit moins de 10 % des personnes étudiées, n'apparaissent pas sur le graphique. À ces distances, le rapport entre la distance de la ville et les variables de résultat devient instable et commence à fluctuer. Cela s'explique en partie par le faible nombre de personnes habitant à cette distance des villes. Les données ne contiennent donc qu'un nombre limité d'observations, ce qui augmente le bruit statistique des estimations. Cependant, cela peut aussi indiquer que les zones rurales isolées ont souvent des économies distinctes, qui ne correspondent pas aux tendances générales.

Graphique 1.26. Part des travailleurs qualifiés en zone rurale en fonction de la distance à la ville la plus proche



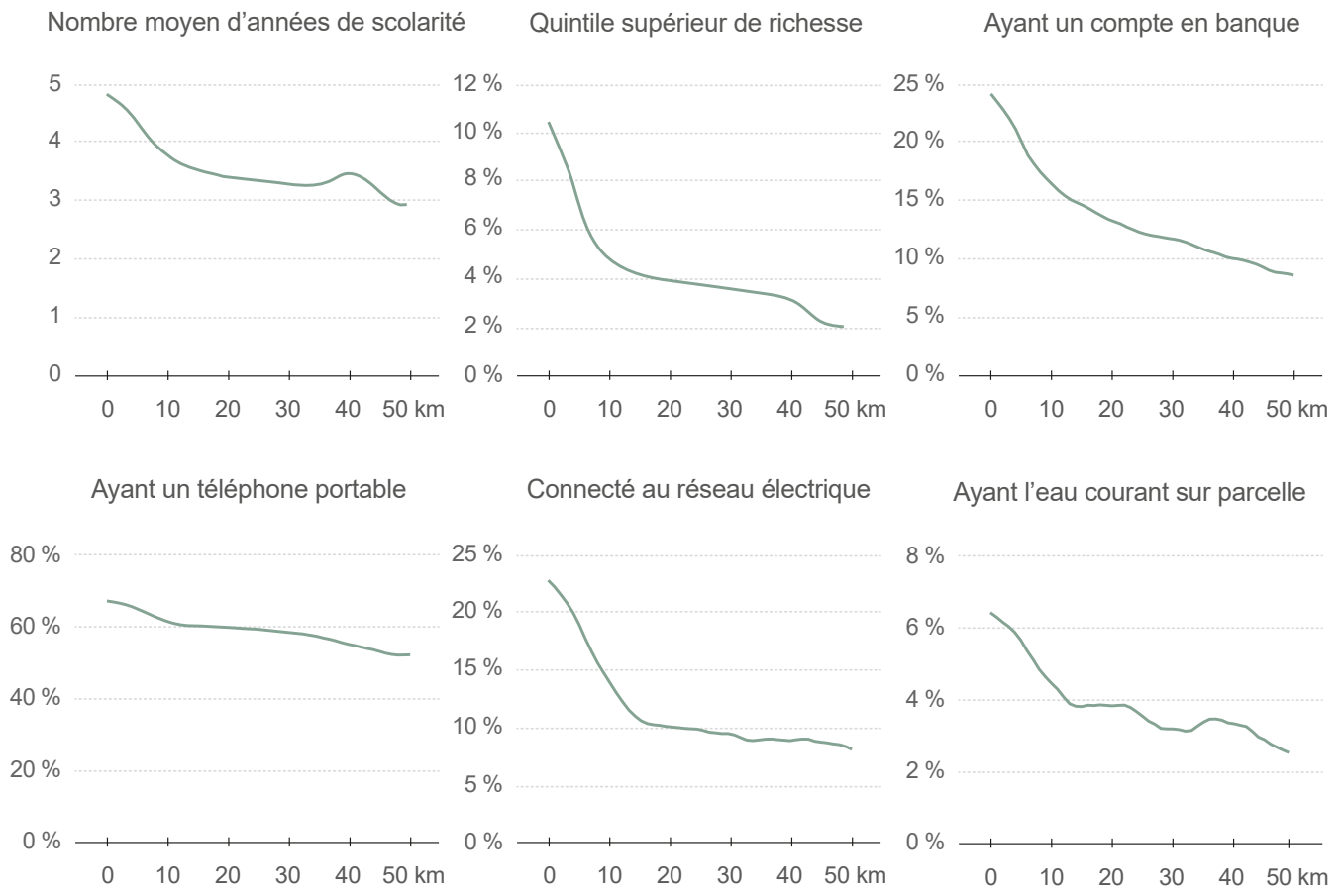
Note Lissage polynomial local (noyau d'Épanechnikov, degré = 0, largeur = 2.5).

Source Calculs OCDE/CSAO fondés sur EDS (1990-2019[1]) et Africapolis (OCDE/CSAO, 2018[2]).

Des tendances similaires peuvent être observées pour une d'autres résultats. Le Graphique 1.27 montre le rapport entre la distance avec la ville la plus proche et des résultats tels que le nombre moyen d'années d'éducation, le niveau de richesse et l'accès aux services et aux infrastructures. Pour tous ces résultats, on observe une relation décroissante avec l'augmentation de la distance à la ville la plus proche, mais dont l'ampleur varie fortement d'un résultat à l'autre. Alors que la part des ménages disposant d'un compte en banque est divisée par trois lorsque l'on passe d'une distance de 1 km à 50 km, la baisse relative de la part des ruraux possédant un téléphone portable est bien plus faible.

Graphique 1.27. Autres résultats des zones rurales en fonction de la distance à la ville la plus proche

Résultat moyen pour les zones rurales en fonction de la distance de la ville la plus proche d'au moins 10 000 habitants



Note Lissage polynomial local (noyau d'Épanechnikov, degré = 0, largeur = 25).

Source Calculs OCDE/CSAO fondés sur EDS (1990-2019[1]) et Africapolis (OCDE/CSAO, 2018[2]).

La distance par rapport à la ville la plus proche (quelle que soit sa taille) est, de loin, le facteur prédictif le plus important de la situation socioéconomique. En outre, la proximité de villes moyennes (entre 50 000 et 250 000 habitants), tout comme celle de grandes villes (de plus de 1 million d'habitants), est corrélée à de meilleurs résultats, même en contrôlant la distance aux villes les plus proches. Les avantages de la distance par rapport aux villes de différentes tailles sont cumulatifs. Si l'on compare deux résidents ruraux qui vivent à une distance de 20 km d'une petite ville, mais à 100 km et 200 km, respectivement, d'une grande ville (de 1 million d'habitants), le résident le plus proche de la grande ville sera certainement avantagé.

Les avantages de la proximité des villes sont cumulatifs, quelle que soit la densité des zones rurales concernées. Bien que les zones rurales plus denses obtiennent dans certains domaines de meilleurs résultats et que les zones rurales proches des villes tendent à être plus densément peuplées que les zones rurales isolées, les avantages de la proximité des villes persistent même si l'on tient compte de la densité de population des zones rurales. Cela suggère que les villes offrent des avantages distincts qui n'apparaissent pas lorsque le même nombre de personnes vivent à proximité les unes des autres dans un environnement rural (Tableau annexe 1.A.5 et Tableau annexe 1.A.6).

Les petites villes situées à proximité de grandes villes obtiennent de meilleurs résultats dans certains domaines

Les zones rurales ne sont pas les seules à profiter de la proximité des villes. Les villes petites et moyennes

proches des grandes villes obtiennent elles aussi de meilleurs résultats que les villes petites et moyennes éloignées des grandes villes, même si des corrélations statistiquement significatives sont observées pour moins de résultats. Le nombre moyen d'années d'éducation est plus élevé dans les villes petites et moyennes proches des grandes villes, ce qui est notamment dû à la proportion plus élevée d'habitants ayant bénéficié d'une éducation secondaire ou supérieure. Cela pourrait indiquer que les villes petites et moyennes profitent d'un meilleur accès à l'éducation offerte dans les grande villes voisines. En revanche, la performance des petites villes ne dépend pas de la proximité des villes moyennes. Seule la proximité des grandes villes, de plus de 1 million d'habitants, est systématiquement corrélée à de meilleurs résultats (Tableau annexe 1.A.6).

Notes

1 Les données concernant les salaires et la consommation sont calculées sur la base des données LSMS, qui contiennent des observations pour 30 000 individus seulement répartis dans six pays. Ces estimations sont donc beaucoup moins précises que la majorité des autres estimations de ce chapitre, qui se fondent sur plus de 4 millions d'observations collectées au sein des enquêtes EDS dans 32 pays.

2 Cette probabilité a été calculée en faisant correspondre les zones bâties définies par Africapolis avec la distribution spatiale de la population selon la grille de population de *WorldPop* (WorldPop[27] ; Linard et al., 2012[26]).

3 Cette statistique se fonde sur une classification de l'indice EDS de richesse des ménages en quintiles de richesse. Comme certains chercheurs critiquent cet indice, qui sous-estimerait la richesse des ménages ruraux, il est possible que ces chiffres sous-estiment les niveaux de richesse des zones rurales par rapport à ceux des zones urbaines.

4 Voir OCDE (2021[29]) pour une discussion des défis de gouvernance liés à la fourniture d'infrastructures d'eau.

5 La productivité du travail est représentée par les salaires, comme c'est souvent le cas dans la littérature sur le sujet.

6 Il est estimé que le PIB par habitant des villes augmentera de 0.22 points de pourcentage. Étant donné que près de la moitié de la population africaine vit dans les villes, cela contribue à hauteur de 0.11 points de pourcentage à la croissance globale du PIB par habitant.

7 Les moyennes de 2000 à 2010 sont utilisées car elles sont plus fiables que les données des périodes ultérieures. En l'absence de recensements, les données démographiques récentes sont souvent basées sur des projections et tendent à sous-estimer l'urbanisation.

8 Cette hypothèse implique que la croissance de la productivité totale des facteurs (PTF) due aux économies d'agglomération est identique à celle de la productivité du travail et que le taux d'emploi et le stock de capital ne sont pas affectés par l'urbanisation.

9 Au début des années 1990, 62 % des 190 millions de résidents urbains étaient connectés au réseau électrique ; à la fin des années 2010, cette part était passée à 72 % des 700 millions de citadins.

10 Au début des années 2000, 23 % des 290 millions de citadins vivaient dans un ménage doté d'un compte en banque ; à la fin des années 2010, cette proportion était passée à 48 % de 700 millions de citadins.

11 Bien qu'il puisse sembler qu'il y a des tendances différenciées pour la part des travailleurs qualifiés masculins dans les villes de 250 000 à 1 million d'habitants et dans les villes de plus de 1 million d'habitants, le Tableau annexe 1.A.4, en annexe, montre que ces tendances ne sont pas significatives (autrement dit, elles sont statistiquement impossibles à différencier du hasard).

12 Cela n'est pas en contradiction avec le fait que les niveaux de motorisation au niveau national ont augmenté, car les gens se sont déplacés des zones rurales avec de faibles taux de motorisation vers les villes avec des taux de motorisation plus élevés.

13 À mesure que les pays se développent, l'importance des petites villes où se tiennent des marchés décline pour les producteurs agricoles en raison de l'émergence de grossistes, qui rendent les marchés locaux moins incontournables. Simultanément, à mesure qu'augmente le niveau de vie et le revenu disponible des populations rurales, ces villes prennent de l'importance en tant que lieux d'achat de biens.

Références

Banque Mondiale (2021), « Responding to a stark rise in food insecurity across the poorest countries », *World Bank Blogs*, Banque Mondiale, Washington, DC, https://blogs.worldbank.org/voices/responding-stark-rise-food-insecurity-across-poorest-countries. [9]

Banque Mondiale (2010-2019), *Enterprise Surveys*, Banque Mondiale, Washington, DC, http://www.enterprisesurveys.org. [7]

Banque mondiale (2008-2019), *Living Standard Measurement Surveys*, Banque Mondiale, Washington, DC, https://www.worldbank.org/en/programs/lsms. [6]

Bustos, P. (2011), « Trade Liberalization, Exports, and Technology Upgrading: Evidence on the Impact of MERCOSUR on Argentinian Firms », *American Economic Review*, vol. 101/1, pp. 304-340, https://doi.org/10.1257/aer.101.1.304. [12]

Combes, P., G. Duranton et L. Gobillon (2010), « The identification of agglomeration economies », *Journal of Economic Geography*, vol. 11/2, pp. 253-266, https://doi.org/10.1093/jeg/lbq038. [23]

Combes, P., G. Duranton et L. Gobillon (2008), « Spatial wage disparities: Sorting matters! », *Journal of Urban Economics*, vol. 63/2, pp. 723-742, https://doi.org/10.1016/j.jue.2007.04.004. [24]

Combes, P. et L. Gobillon (2015), « The Empirics of Agglomeration Economies », dans *Handbook of Regional and Urban Economics*, Elsevier, https://doi.org/10.1016/b978-0-444-59517-1.00005-2. [18]

Danert, K. et A. Healy (2021), « Monitoring Groundwater Use as a Domestic Water Source by Urban Households: Analysis of Data from Lagos State, Nigeria and Sub-Saharan Africa with Implications for Policy and Practice », *Water*, vol. 13/4, p. 568, https://doi.org/10.3390/w13040568. [14]

EDS (1990-2019), *Demographic and Health Surveys (various datasets)*, https://dhsprogram.com/. [1]

Gollin, D., M. Kirchberger et D. Lagakos (2021), « Do urban wage premia reflect lower amenities? Evidence from Africa », *Journal of Urban Economics*, vol. 121, p. 103301, https://doi.org/10.1016/j.jue.2020.103301. [5]

Grover, A., S. Lall et J. Timmis (2021), *Agglomeration Economies in Developing Countries: A Meta-Analysis*, The World Bank, https://doi.org/10.1596/1813-9450-9730. [19]

Henderson, J., D. Nigmatulina et S. Kriticos (2019), « Measuring urban economic density », *Journal of Urban Economics*, p. 103188, https://doi.org/10.1016/j.jue.2019.103188. [3]

Jacobs, J. (1969), *The economy of cities*, Random House. New York. [22]

Linard, C. et al. (2012), « Population distribution, settlement patterns anad accessibility across Africa in 2010 », *PLoS ONE*, e31743. [26]

Marin, A. et al. (2020), « Cities, Productivity, and Trade », *Working Paper No.28309*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, https://doi.org/10.3386/w28309. [13]

Marshall, A. (1890), *Principles of Economics*, MacMillan, London. [20]

NPC and ICF (2019), *Nigeria Demographic and Health Survey 2018*, National Population Commission and ICF, Abuja, Nigeria and Rockville, Maryland. [15]

OCDE (2021), *Education at a Glance: OECD Indicators*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/19991487. [11]

OCDE (2021), *OECD Regions and Cities at a Glance*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/959d5ba0-en. [28]

OCDE (2021), « Water Governance in African Cities », *OECD Studies on Water*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/19effb77-en. [29]

OCDE (2015), *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264228733-en. [17]

OCDE/Commission européenne (2020), « Cities in the World: A New Perspective on Urbanisation », *OECD Urban Studies*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/d0efcbda-en. [4]

OCDE/CSAO (2018), *Africapolis (base de données)*, OCDE Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, Éditions OCDE, Paris, http://africapolis.org. [2]

OIT (2021), *Heures de travail perdues en raison de la crise du COVID-19 – Estimations modélisées du BIT (%) | Annuel*, ILOSTAT, https://ilostat.ilo.org/fr/data/. [8]

ONU DAES (2019), *Population Prospects*, Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, Population, http://population.un.org/wpp. [16]

ONU-Habitat, CEA, FENU and CGLU Afrique (2020), *La COVID-19 dans les villes africaines : Impacts, ripostes et recommandations politiques*, ONU-Habitat, https://unhabitat.org/fr/covid-19-in-africa-cities-impacts-responses-and-policies. [10]

Puga, D. (2010), « The magnitude and causes of agglomeration economies », *Journal of Regional Science*, vol. 50/1, pp. 203-219, https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2009.00657.x. [21]

WorldPop (s.d.), *WorldPop*, https://www.worldpop.org/. [27]

Yang, D. (1999), « Urban-biased policies and rising income inequality in China », *American Economic Review*, vol. 89/2, pp. 306-310, https://doi.org/10.1257/aer.89.2.306. [25]

Annexe 1.A. Tableaux

Tableau annexe 1.A.1. Principales sources utilisées dans ce rapport

Pays	Sources disponibles	Catégorie de revenu	Degré d'urbanisation	Nombre de villes	Villes avec des données EDS	Villes avec des données LSMS
Afrique du Sud	EDS	Revenu moyen supérieur	70 %	502	62	0
Angola	EDS	Revenu moyen inférieur	63 %	96	75	0
Bénin	EDS	Revenu moyen inférieur	49 %	122	74	0
Burkina Faso	EDS	Revenu faible	29 %	101	49	0
Burundi	EDS	Revenu faible	21 %	33	20	0
Cameroun	EDS	Revenu moyen inférieur	58 %	147	87	0
Comores	EDS	Revenu moyen inférieur	48 %	15	10	0
Côte d'Ivoire	EDS	Revenu moyen inférieur	49 %	220	60	0
Égypte	EDS	Revenu moyen inférieur	93 %	1061	125	0
Éthiopie	EDS/LSMS	Revenu faible	27 %	510	97	299
Gabon	EDS	Revenu moyen supérieur	81 %	14	14	0
Ghana	EDS	Revenu moyen inférieur	52 %	209	121	0
Guinée	EDS	Revenu faible	37 %	42	29	0
Kenya	EDS	Revenu moyen inférieur	65 %	126	95	0
Lesotho	EDS	Revenu moyen inférieur	26 %	10	0	0
Libéria	EDS	Revenu faible	42 %	21	10	0
Madagascar	EDS	Revenu faible	22 %	68	21	0
Malawi	EDS/LSMS	Revenu faible	30 %	77	40	0
Mali	EDS/LSMS	Revenu faible	32 %	94	40	65
Mozambique	EDS	Revenu faible	33 %	167	37	16
Namibie	EDS	Revenu moyen supérieur	40 %	17	0	0
Nigéria	EDS/LSMS	Revenu moyen inférieur	53 %	1 236	76	0
Ouganda	EDS/LSMS	Revenu faible	39 %	125	149	148
République démocratique du Congo	EDS	Revenu faible	45 %	553	85	0
Rwanda	EDS	Revenu faible	56 %	41	17	0
Sénégal	EDS	Revenu moyen inférieur	51 %	74	362	172
Sierra Leone	EDS	Revenu faible	37 %	25	19	0
Tanzanie	EDS/LSMS	Revenu moyen inférieur	38 %	249	25	0
Tchad	EDS	Revenu faible	29 %	93	46	0
Togo	EDS	Revenu faible	50 %	53	213	0
Zambie	EDS	Revenu moyen inférieur	44 %	80	28	0
Zimbabwe	EDS	Revenu moyen inférieur	34 %	53	79	75

Note Ce tableau contient les pays pour lesquels des microdonnées étaient disponibles pendant au moins une partie de la période de 2010 à 2019. La plupart des tableaux et graphiques de ce chapitre sont fondés sur les données de ces pays. Lorsque des données additionnelles et/ou différentes ont été utilisées ceci a été indiqué dans les notes figurant sous chaque tableau/graphique.

Tableau annexe 1.A.2. Taille de ville – proportion de travailleurs qualifiés – élasticité par pays

	Proportion de travailleurs qualifiés
log(pop) × AGO	0.0444**
	(0.0166)
log(pop) × BDI	0.0170
	(0.0419)
log(pop) × BEN	0.0356*
	(0.0156)
log(pop) × BFA	0.0728*
	(0.0305)
log(pop) × CIV	0.0138
	(0.0253)
log(pop) × CMR	0.0343
	(0.0183)
log(pop) × COD	0.0384*
	(0.0156)
log(pop) × COM	0.00487
	(0.0910)
log(pop) × ETH	0.0270*
	(0.0137)
log(pop) × GAB	-0.00331
	(0.0448)
log(pop) × GHA	0.0371
	(0.0191)
log(pop) × GIN	0.0404
	(0.0339)
log(pop) × KEN	0.00468
	(0.0110)
log(pop) × LBR	0.0395
	(0.0434)
log(pop) × LSO	0.0388
	(0.0725)
log(pop) × MLI	0.00855
	(0.0305)
log(pop) × MOZ	0.0414
	(0.0222)
log(pop) × MWI	0.0354
	(0.0314)
log(pop) × NAM	0.0721***
	(0.0204)
log(pop) × NGA	0.0361***
	(0.00794)

	Proportion de travailleurs qualifiés
log(pop) × RWA	0.0366
	(0.0208)
log(pop) × SEN	0.0477*
	(0.0210)
log(pop) × SLE	-0.00286
	(0.0315)
log(pop) × TCD	0.0528
	(0.0342)
log(pop) × TGO	0.0384
	(0.0367)
log(pop) × TZA	0.00886
	(0.0120)
log(pop) × UGA	0.0265
	(0.0202)
log(pop) × ZAF	-0.00256
	(0.0121)
log(pop) × ZMB	0.0160
	(0.0158)
log(pop) × ZWE	0.0179
	(0.0284)
Effets fixes pays-année	YES
Constante	0.135**
	(0.0427)
N	2 349

Note Hausse estimée de la part des postes qualifiés d'une ville lorsque sa taille augmente de 1 %. Les écarts types sont entre parenthèses. Les seuils de significativité statistique de 5 %, 1 % et 0.1 % sont indiqués respectivement par *, **, ***.

Tableau annexe 1.A.3. Évolution sur la durée en fonction de la catégorie de taille des villes, 2000-2020

	(1) Années de scolarité	(2) Proportion de travailleurs qualifiés	(3) Proportion d'emplois	(4) Proportion de ménages dans le quintile supérieur de richesse	(5) Proportion de ménages avec un compte en banque	(6) Accès à l'électricité	(7) Eau courante sur parcelle
Tendance linéaire	0.0672***	-0.000127	0.0116***	0.00195	0.00938*	0.0102*	0.00598
	(0.0115)	(0.00253)	(0.00323)	(0.00208)	(0.00407)	(0.00406)	(0.00347)
Ville de 10 k à 50 k	1.688***	0.262***	0.0737	-0.220***	0.0112	0.309***	0.328***
	(0.238)	(0.0549)	(0.0663)	(0.0484)	(0.0989)	(0.0876)	(0.0863)
Ville de 50 k à 250 k	1.993***	0.236***	0.0194	-0.229***	0.0709	0.405***	0.390***
	(0.308)	(0.0538)	(0.0810)	(0.0476)	(0.120)	(0.113)	(0.0833)
Ville de 250 k à 1 M	2.094***	0.359***	0.0347	-0.240***	0.0315	0.366*	0.475***
	(0.436)	(0.0779)	(0.134)	(0.0421)	(0.154)	(0.140)	(0.107)
Ville >1 M	3.141***	0.425***	-0.00295	-0.258***	0.163	0.583***	0.514***
	(0.402)	(0.0641)	(0.0823)	(0.0410)	(0.111)	(0.146)	(0.0891)
(Ville 10 k-50 k)×Année	0.00539	-0.000728	-0.00597*	-0.00124	0.00916*	0.00212	-0.00424
	(0.0112)	(0.00273)	(0.00286)	(0.00220)	(0.00415)	(0.00388)	(0.00370)
(Ville 50 k-250 k)×Année	0.0199	0.00215	-0.00417	-0.00224	0.00957	0.00124	-0.00391
	(0.0158)	(0.00260)	(0.00356)	(0.00210)	(0.00493)	(0.00527)	(0.00371)
(Ville 250 k-1 M)×Année	0.0231	-0.000905	-0.00512	-0.00297	0.0115	0.00542	-0.00612
	(0.0214)	(0.00343)	(0.00574)	(0.00202)	(0.00664)	(0.00618)	(0.00476)
(Ville >1 M)×Année	0.00453	-0.00434	-0.00159	-0.00192	0.00824	-0.00106	-0.00605
	(0.0183)	(0.00334)	(0.00407)	(0.00193)	(0.00468)	(0.00693)	(0.00422)
Effets fixes pays	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
Constante	1.552***	0.195***	0.529***	0.271***	-0.0556	0.0540	-0.0529
	(0.246)	(0.0514)	(0.0751)	(0.0462)	(0.0984)	(0.0895)	(0.0814)
N	3 350	2 833	2 853	3 803	2 884	3 937	3 937

Note Toutes les variables dépendantes sont des moyennes au niveau des villes, disponibles dans les enquêtes EDS de 2000 à 2020. « Villes de 10 k à 50 k » à « Villes >1 M+ » correspondent à une série de variables muettes indiquant si une ville faisait partie de la catégorie de taille correspondante en 2000. Les zones rurales constituent la catégorie de référence omise. Les écarts-types sont clustérisés au niveau des pays entre parenthèses. Les spécifications 2 et 3 utilisent des moyennes pour les répondants masculins uniquement. Les seuils de significativité statistique de 5 %, 1 % et 0.1 % sont indiqués respectivement par *, **, ***.

Tableau annexe 1.A.4. Évolution de la répartition des occupations en fonction de la taille des villes dans le temps

	(1) Emploi qualifié/ technicien/ cadre	(2) Employé de bureau	(3) Ventes	(4) Agriculture	(5) Employé de maison	(6) Services	(7) Manuel qualifié	(8) Manuel non qualifié
Tendance linéaire	0.00206*	0.000786*	0.00190	-0.000240	0.000570	0.00219*	0.00116	0.00303*
	(0.000844)	(0.000299)	(0.00143)	(0.00460)	(0.000536)	(0.00102)	(0.00139)	(0.00117)
Ville de 10 k-50 k	0.0776***	0.0164***	0.0412*	-0.322***	0.00812	0.0315**	0.101***	0.0357**
	(0.0120)	(0.00458)	(0.0181)	(0.0481)	(0.00442)	(0.0116)	(0.0173)	(0.0105)
Ville de 50 k-250 k	0.0642***	0.00919	0.0619***	-0.395***	0.00437	0.0491*	0.117***	0.0585***
	(0.0165)	(0.00765)	(0.0160)	(0.0566)	(0.00609)	(0.0204)	(0.0194)	(0.0147)
Ville de 250 k-1 M	0.0515***	0.0162*	0.0660**	-0.479***	0.00719	0.0556*	0.172***	0.0477*
	(0.0145)	(0.00698)	(0.0229)	(0.0648)	(0.0120)	(0.0271)	(0.0482)	(0.0184)
Ville >1 M	0.0975***	0.0261***	0.101***	-0.517***	0.00487	0.0443*	0.165***	0.0525**
	(0.0152)	(0.00635)	(0.0218)	(0.0577)	(0.00613)	(0.0191)	(0.0244)	(0.0192)
(Ville de 10 k-50 k)×Année	-0.000205	-0.000312	0.00109	-0.00428	0.0000204	0.00139	-0.000743	-0.00175*
	(0.000997)	(0.000344)	(0.00149)	(0.00409)	(0.000344)	(0.000918)	(0.00142)	(0.000828)
(Ville de 50 k-250 k)× Année	0.000857	0.000636	-0.000896	-0.00302	0.000505	0.000986	-0.000595	-0.00249
	(0.00152)	(0.000715)	(0.00137)	(0.00493)	(0.000528)	(0.00155)	(0.00159)	(0.00129)
(Ville de 250 k-1 M)× Année	0.00288*	-0.000120	-0.000834	-0.000504	0.000670	0.000658	-0.00264	-0.00199
	(0.00141)	(0.000521)	(0.00174)	-0,00575	(0.00105)	(0.00214)	(0.00351)	(0.00146)
(Ville >1 M)×Année	0.000164	-0.000232	-0.00245	0.00173	0.000673	0.00239	-0.00217	-0.00156
	(0.00120)	(0.000487)	(0.00174)	(0.00563)	(0.000554)	(0.00141)	(0.00208)	(0.00154)
Effets fixes pays	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
Constante	0.0168	-0.00287	0.0305	0.541***	-0.00180	0.00445	0.0764***	0.0138
	(0.00996)	(0.00351)	(0.0171)	(0.0511)	(0.00723)	(0.0137)	(0.0165)	(0.0127)
N	2 851	2 851	2 851	2 851	2 851	2 851	2 851	2 851

Note Toutes les variables dépendantes sont des moyennes au niveau des villes, disponibles dans les enquêtes EDS de 2000 à 2020. « Villes de 10 k à 50 k » à « Villes >1 M+ » correspondent à une série de variables muettes indiquant si une ville faisait partie de la catégorie de taille correspondante en 2000. Les zones rurales constituent la catégorie de référence omise. Les écarts-types sont clustérisés au niveau des pays entre parenthèses. Les seuils de significativité statistique de 5 %, 1 % et 0.1 % sont indiqués respectivement par *, **, ***.

Tableau annexe 1.A.5. Distance de la ville la plus proche et résultats pour les zones rurales

	(1) Log (années d'éducation)	(2) Log (années d'éducation)	(3) A un compte en banque	(4) A un compte en banque	(5) A un téléphone portable	(6) A un téléphone portable	(7) Connecté au réseau électrique	(8) Connecté au réseau électrique	(9) Eau courante sur parcelle	(10) Eau courante sur parcelle	(11) Quintile supérieur de richesse	(12) Quintile supérieur de richesse
Log distance de la ville la plus proche	-0.0571**	-0.0522*	-0.0113***	-0.0105***	-0.0193***	-0.0169***	-0.0199***	-0.0160***	-0.00874***	-0.00506***	-0.00930***	-0.00761***
	(0.0212)	(0.0205)	(0.00221)	(0.00220)	(0.00247)	(0.00254)	(0.00365)	(0.00381)	(0.00176)	(0.00140)	(0.00134)	(0.00166)
Log distance de la ville la plus proche de plus de 50 k habitants	-0.139***	-0.112***	-0.00824**	-0.00610*	-0.0101**	-0.00344	-0.00359	-0.000782	0.00320	0.00163	-0.00245	-0.00447**
	(0.0254)	(0.0295)	(0.00278)	(0.00278)	(0.00304)	(0.00312)	(0.00286)	(0.00293)	(0.00219)	(0.00218)	(0.00152)	(0.00141)
Log distance de la ville la plus proche de plus de 250 k habitants	0.111*	0.116**	0.00243	0.00193	-0.000907	0.000439	-0.00331	-0.00335	-0.00487	-0.00155	0.000574	0.000681
	(0.0441)	(0.0409)	(0.00347)	(0.00354)	(0.00616)	(0.00644)	(0.00547)	(0.00552)	(0.00364)	(0.00295)	(0.00224)	(0.00236)
Log distance de la ville la plus proche de plus de 1 M habitants	-0.173***	-0.176**	-0.00638	-0.00491	-0.0152*	-0.0149	-0.0107	-0.0105	-0.00329	-0.00366	-0.00675*	-0.00893**
	(0.0486)	(0.0544)	(0.00380)	(0.00397)	(0.00715)	(0.00769)	(0.00653)	(0.00653)	(0.00228)	(0.00204)	(0.00278)	(0.00297)
Distance du port le plus proche	-0.344**	-0.313*	-0.0165	-0.0143	-0.0165*	-0.00910	-0.0206**	-0.0153**	-0.000277	0.00365	-0.00507	-0.00378
	(0.119)	(0.129)	(0.00977)	(0.0101)	(0.00724)	(0.00769)	(0.00625)	(0.00551)	(0.00216)	(0.00232)	(0.00382)	(0.00450)
Log population dans un rayon de 10 km		0.122***		0.00756*		0.0228***		0.0322***		0.0140***		0.0122**
		(0.0265)		(0.00302)		(0.00469)		(0.00517)		(0.00363)		(0.00397)
Log population dans un rayon de 50 km		-0.0373		-0.00267		-0.00144		-0.0146*		-0.00479		-0.0120**
		(0.0519)		(0.00489)		(0.00806)		(0.00624)		(0.00375)		(0.00360)
Effets fixes pays-années	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
Constante	5.186***	4.086**	0.306***	0.232*	0.835***	0.531***	0.363***	0.172	0.0901***	-0.0330	0.139***	0.179**
	(0.669)	(1.274)	(0.0588)	(0.104)	(0.0402)	(0.132)	(0.0475)	(0.0931)	(0.0166)	(0.0654)	(0.0222)	(0.0521)
N	2 140 291	2 140 291	2 525 596	2 525 596	2 614 059	2 614 059	2 613 871	2 613 871	2 614 177	2 614 177	2 615 091	2615091

Note L'échantillon comprend tous les individus ruraux sondés couverts par les enquêtes EDS en Afrique entre 2010 et 2019. Les écarts-types sont clustérisés au niveau des pays-années entre parenthèses. Les seuils de significativité statistique de 5 %, 1 % et 0.1 % sont indiqués respectivement par *, **, ***.

Tableau annexe 1.A.6. Distance d'une ville de plus de 1 million d'habitants et résultats des villes

	(1) Log années de scolarité	(2) A terminé son éducation secondaire ou supérieure	(3) A un compte en banque	(4) Quintile de richesse supérieur	(5) A l'électricité	(6) Eau courante sur parcelle	(7) A un téléphone portable
Log population	0.0499**	0.0284***	0.0354***	0.0646***	0.0542***	0.0272***	0.0211***
	(0.0185)	(0.00699)	(0.00758)	(0.0128)	(0.0104)	(0.00675)	(0.00531)
Log distance de la ville la plus proche de 1 million d'habitants	-0.0564**	-0.0242**	-0.0145	-0.0312**	-0.0163	-0.0189*	-0.0107
	(0.0178)	(0.00832)	(0.00803)	(0.00940)	(0.0126)	(0.00905)	(0.00674)
Log population dans un rayon de 10 km	0.0443	0.0166	0.0122	0.0186	0.00465	0.0435***	0.0120
	(0.0274)	(0.00883)	(0.00842)	(0.0125)	(0.0119)	(0.0117)	(0.00752)
Log population dans un rayon de 50 km	0.00396	-0.00633	0.00233	-0.00448	-0.00697	-0.0346*	-0.00442
	(0.0234)	(0.00932)	(0.00863)	(0.0127)	(0.0144)	(0.0161)	(0.00640)
Effets fixes pays-années	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
Constante	1.064**	0.223	-0.0554	-0.345	0.167	0.0555	0.620***
	(0.352)	(0.134)	(0.116)	(0.214)	(0.203)	(0.159)	(0.151)
N	2 440	2 441	2 737	3 022	3 022	3 022	3 022

Note Les écarts-types sont entre parenthèses. Les seuils de significativité statistique de 5 %, 1 % et 0.1 % sont indiqués respectivement par *, **, ***.

Tableau annexe 1.A.7. Élasticité des salaires en fonction de la taille des villes

	Log salaire horaire			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Log population urbaine	0.025*	0.030**	0.124***	0.121***
	(0.013)	(0.013)	(0.025)	(0.029)
Log superficie			-0.108***	-0.098***
			(0.024)	(0.027)
Observations	10 127	8 919	10 127	8 919
R^2 ajusté	0.810	0.819	0.811	0.819
Effets fixes pays-années	OUI	OUI	OUI	OUI
Contrôles individuels	OUI	OUI	OUI	OUI
Contrôles géographiques	NON	OUI	NON	OUI
N	8 919	8 919	8 919	8 919

Note Les variables de contrôle individuelles incluent les variables suivantes : âge, âge au carré, sexe, éducation, taille du ménage, heures de travail et occupation. Les variables contrôles géographiques incluent les variables suivantes : variable de contrôle pour zones de végétation et distance de la ville la plus proche de plus de 1 million d'habitants. Les écarts-types sont clustérisés au niveau des villes. Résidents urbains uniquement. Les écarts-types sont entre parenthèses. Les seuils de significativité statistique de 5 %, 1 % et 0.1 % sont indiqués respectivement par *, **, ***.

Tableau annexe 1.A.8. Différentiels de salaire par catégorie de taille de ville

	Log salaire horaire
Ville de 10 k-50 k habitants	0.209***
	(0.050)
Ville de 50 k-250 k habitants	0.191***
	(0.047)
Ville de 250 k-1 M habitants	0.147***
	(0.050)
Ville de >1 M habitants	0.287***
	(0.076)
Observations	16 359
R^2 ajusté	0.786
Effets fixes pays-années	X
Contrôles individuels	X
Contrôles géographiques	X
N	16 359

Note Les variables de contrôle individuelles incluent les variables suivantes : âge, âge au carré, sexe, éducation, taille du ménage, heures de travail et occupation. Les variables contrôles géographiques incluent les variables suivantes : variable de contrôle pour zones de végétation et distance de la ville la plus proche de plus de 1 million d'habitants. Les écarts-types sont clustérisés au niveau des villes. Résidents urbains uniquement. Les écarts-types sont entre parenthèses. Les seuils de significativité statistique de 5 %, 1 % et 0.1 % sont indiqués respectivement par *, **, ***.

2

Grappes urbaines, connectivité et intégration économique en Afrique



Ce chapitre analyse les implications de l'émergence de grappes urbaines à travers l'Afrique. Il présente une nouvelle méthodologie permettant de les identifier et montre que l'Afrique en compte un nombre important et croissant. Il décrit ensuite leur potentiel économique et présente les principaux obstacles à une intégration économique plus étroite que rencontre les villes qui les composent. Il souligne la nécessité d'améliorer les infrastructures et fournit de nouvelles mesures du réseau routier africain. En appliquant un modèle de gravité des échanges commerciaux, le chapitre montre que des coûts frontaliers, même faibles, peuvent entraîner d'importantes réductions de flux commerciaux entre les villes séparées par une frontière.

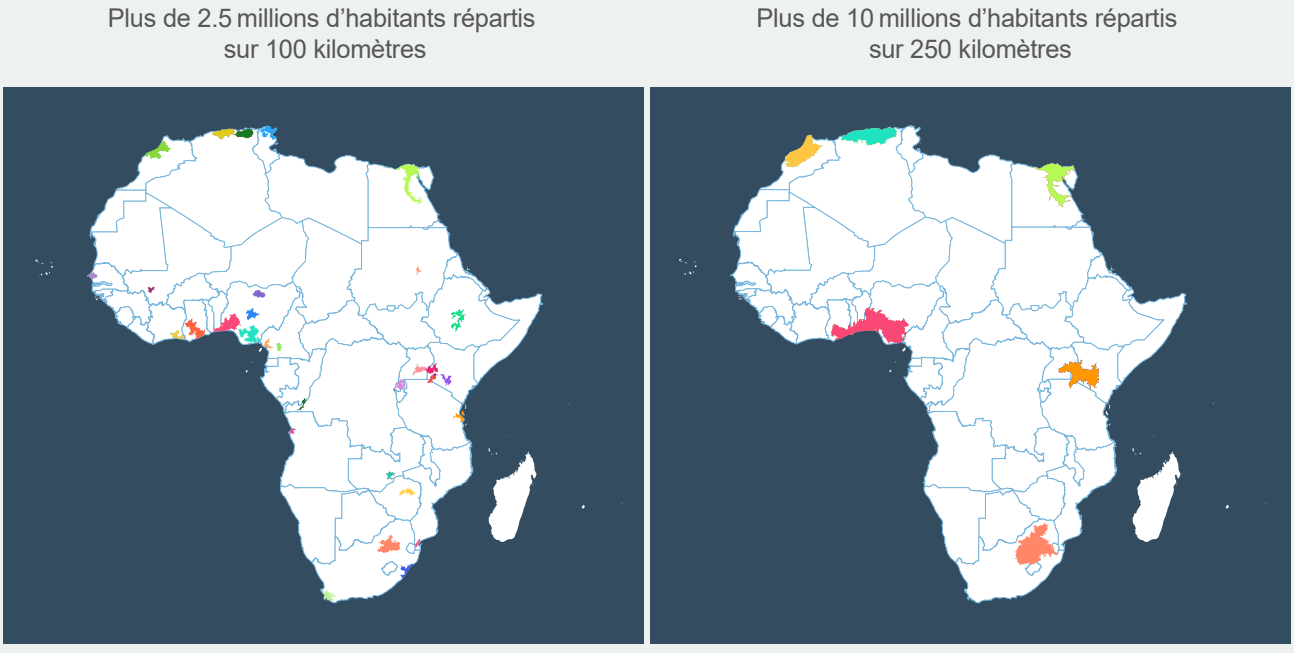


Résumé

Les grappes urbaines, sources de développement économique

- Le processus rapide d'urbanisation de l'Afrique modifie sa géographie urbaine. De nouvelles villes se forment à une vitesse accélérée et des villes de petite taille se transforment en grands centres urbains. Depuis 1990, le nombre de villes a plus que doublé, passant de 3 300 à 7 700. Cette évolution a entraîné la formation de grappes urbaines rassemblant des villes situées à proximité les unes des autres.
- Ces grappes offrent de nouvelles opportunités de développement économique. Parmi les villes les plus prospères au monde, beaucoup se situent au sein de grappes urbaines. Elles forment un écosystème économique de clients, de fournisseurs, d'investisseurs et d'innovateurs bien plus vaste que celui d'une ville individuelle. Ce phénomène profite notamment aux villes intermédiaires, où la masse économique ne suffit pas à attirer d'importants investissements privés.
- Une méthodologie innovante, utilisée dans le présent rapport, identifie 6 grappes de plus de 10 millions d'habitants et 31 de plus de 2.5 millions d'habitants, selon l'emplacement des villes au sein du réseau routier. La moitié d'entre-elles se situe à l'intérieur des terres. Cette méthodologie souligne la nature évolutive et diversifiée de l'urbanisation africaine. Les grappes urbaines intérieures sont susceptibles de développer des spécialisations économiques différentes de celles côtières. Ensemble, elles offrent une opportunité de diversifier et de connecter les économies africaines, et de soutenir ainsi un développement territorial plus équilibré.

Carte 2.1. Grappes urbaines en Afrique



Note Une définition complète des grappes urbaines est fournie dans Encadré 2.1.

Source Calculs OCDE/CSAO basés sur OpenStreetMap (2021[1]) et OCDE/CSAO (2018[2]).

- Alors que l'on assiste à la formation de grappes urbaines à travers l'Afrique, les liens économiques entre elles restent fragiles. La plupart sont encore très jeunes et il faut du temps pour que les liens économiques se développent. Cependant, l'infrastructure inadaptée et les barrières au commerce transfrontalier sont deux autres facteurs qui entravent l'établissement de liens économiques plus étroits entre les villes qui forment ces grappes.
- Les frictions frontalières, même les plus insignifiantes, peuvent avoir un effet néfaste sur le commerce interurbain. Un modèle de gravité des échanges commerciaux interurbains basé sur le principal réseau routier africain montre que ces frictions – qui affectent les villes différemment – limitent fortement le commerce des grandes villes d'Afrique centrale situées à proximité de frontières internationales mais éloignées d'autres marchés intérieurs.
- Les villes seront les grandes bénéficiaires de la zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf). Le commerce africain, grand exportateur de matières premières vers d'autres régions du monde, ne génère que des bénéfices indirects pour les économies urbaines. Le renforcement du commerce intra-africain devrait bénéficier aux secteurs essentiellement urbains, tels que les l'industrie et les services marchands. En outre, les villes représentent de grands marchés de consommation. Une réduction des droits de douane et autres barrières commerciales devrait générer un surplus important pour les consommateurs, en entraînant une baisse du prix des biens de consommation.
- La réduction des barrières commerciales, bien que nécessaire, ne permet pas, à elle seule, de renforcer le commerce intra-africain entre les villes. De bonnes liaisons de transport sont une condition préalable aux échanges économiques interurbains, et des investissements importants sont nécessaires. De toutes les régions du monde, c'est en Afrique que la densité des routes est la plus faible, qu'il s'agisse du nombre de kilomètres de route par région ou par habitant.
- Il est essentiel d'améliorer les infrastructures de transport interurbain dans les grappes urbaines, car ce n'est que si les villes qui les constituent sont efficacement interconnectées qu'elles peuvent entraîner des répercussions économiques positives, telles que des économies d'agglomération dites « par emprunt » et des économies de réseau. L'efficacité d'une infrastructure urbaine repose avant tout sur la mise en place d'un bon réseau de transport au sein des grappes urbaines. Parce qu'elle dessert un grand nombre d'usagers et d'entreprises, le coût par habitant d'une infrastructure interurbaine tend à être plus faible que dans d'autres parties du pays, alors que le nombre d'usagers potentiels y est plus élevé.
- Le réseau routier africain varie d'un pays à l'autre. Ce chapitre présente de nouvelles mesures permettant de le caractériser dans son ensemble, notamment sa complexité, sa linéarité ou sa sinuosité. Bénéficiant d'une géographie naturelle favorable, certains pays, comme l'Égypte, se sont dotés d'un réseau étendu de connexions directes entre les villes. À l'inverse, dans des pays montagneux comme le Rwanda, seules quelques connexions indirectes relient les villes entre elles.
- Pour qu'un système de transport soit efficace, il doit être multimodal. L'infrastructure routière ne peut, à elle seule, satisfaire tous les besoins des grappes urbaines émergentes. Les pays africains doivent investir dans le transport ferroviaire. L'expérience de la Chine montre que ces investissements peuvent être particulièrement rentables, même lorsque les niveaux de revenu des pays sont faibles.

La nécessité croissante de relier les villes entre elles

Les villes sont des carrefours d'échange de marchandises, de capitaux et de connaissances. Plus elles grandissent, plus elles bénéficient d'économies d'échelle, les grandes étant généralement plus productives que les petites (voir Chapitre 1). Cependant, même les grandes villes ne bénéficient pas d'économies d'échelle dans tous les domaines nécessaires pour maximiser leurs performances. De nombreuses villes parmi les plus prospères du monde, font partie d'une grappe urbaine ; ceci n'est pas surprenant. Ces grappes permettent aux entreprises d'accéder à un écosystème économique de clients, de fournisseurs, d'investisseurs et d'innovateurs plus vaste que celui d'une ville seule. Appartenir à une grappe est intéressant pour les villes moyennes ne disposant pas d'une masse économique suffisante pour attirer les grandes industries.

L'urbanisation sans précédent de l'Afrique modifie sa géographie humaine. La population urbaine augmente tout comme celle de villes de toutes tailles et par conséquent de grappes urbaines. Autrefois, les villes étaient trop petites et trop éloignées les unes des autres pour que s'établissent d'étroites relations économiques. À mesure qu'elles se développent, tant en taille qu'en nombre, de plus en plus de villes sont situées à proximité d'autres grandes villes (OCDE/CSAO, 2020[3]). Ces grappes urbaines émergentes sont une opportunité de bâtir des économies interconnectées qui, par leur taille, peuvent avoir une portée internationale.

Cependant, aujourd'hui, les interactions économiques entre villes restent faibles, même lorsqu'elles réunies en grappes. Un grand nombre de ces grappes sont récentes et ont besoin d'un certain temps d'ajustement. Pour autant, les obstacles tels que l'insuffisance d'infrastructures et les frontières, entravent les connexions économiques entre les villes. Certaines des principales grappes émergentes s'étendent sur plusieurs pays. Les interactions en leur sein restent entravées par les obstacles à la libre circulation des personnes, des marchandises, des capitaux et des idées. La ZLECAf pourrait être une réponse.

Ce chapitre étudie les opportunités offertes par l'établissement de liens entre villes africaines voisines. Il montre tout d'abord comment l'urbanisation crée des grappes urbaines, un phénomène courant dans d'autres régions du monde mais relativement récent dans la majeure partie de l'Afrique. Ces grappes, de tailles et de configurations différentes, ne regroupent parfois que quelques villes intermédiaires à quelques dizaines de kilomètres les unes des autres. Dans d'autres cas, elles peuvent s'étendre sur des centaines de kilomètres et englober plusieurs grandes villes ainsi que de multiples villes plus petites et intermédiaires (par exemple, le corridor Ibadan-Lagos-Accra-Abidjan). Ensuite, ce chapitre évalue les coûts commerciaux des frontières supportés par les villes en s'appuyant sur un modèle de gravité des échanges commerciaux interurbains ; avant d'examiner les possibilités d'une meilleure intégration des villes grâce à la ZLECAf. Enfin, le chapitre fournit une analyse des politiques nécessaires pour relier les villes entre elles, en insistant sur le rôle des infrastructures. S'il est possible d'identifier des grappes urbaines en fonction de la proximité entre les différentes villes, cette proximité ne garantit pas l'établissement de liens économiques entre elles. La mise en place de politiques publiques est essentielle à la création de telles connexions, tout comme le sont les investissements en infrastructure.

Les grappes urbaines sont les piliers d'un grand nombre d'économies florissantes

Si la mise en relation de villes de différents pays est importante pour l'économie de ces villes, elle l'est aussi pour l'intégration économique régionale. Des liens économiques étroits avec les villes d'un même pays sont toutefois tout aussi importants. Le Chapitre 1 a montré qu'en Afrique, les grandes villes obtiennent de meilleurs résultats que les plus petites et que la proximité des villes profite aux zones rurales dans bien des domaines. Ce schéma, que l'on peut observer à travers le monde, repose sur plusieurs facteurs : un appariement de l'offre et de la demande de main d'œuvre que facilite l'élargissement des marchés du travail; une plus grande spécialisation des entreprises dans les grandes villes ; une diffusion plus rapide des connaissances ; une prestation plus efficace des services publics ; et une meilleure utilisation des infrastructures (OCDE, 2015[4]).

Toutes les villes ne peuvent pas être de grandes métropoles. Et pourtant, même les villes intermédiaires peuvent assumer les fonctions d'une plus grande ville et en tirer les mêmes avantages en créant des économies d'agglomération dites « par emprunt » (Meijers et Burger, 2016[5]) ainsi que des économies de réseau. Leur productivité augmente alors, tout comme leurs chances d'attirer des entreprises. Tel est le cas, par exemple, de Francfort (Allemagne), qui occupe la 495e position au classement des plus grandes villes du monde, et compte moins de 1 million d'habitants

(Commission européenne, 2020[6]). Cette ville figure pourtant parmi les plus grands centres financiers mondiaux, son aéroport se classe au quinzième rang mondial pour sa fréquentation et elle abrite la troisième plus grande foire internationale du monde. Aucune de ces ressources économiques ne serait viable si Francfort n'était pas étroitement intégrée à une grappe urbaine polycéphale de villes qui longe le Rhin et s'étend de la Suisse à l'Allemagne de l'Ouest, à l'est de la France et jusqu'aux Pays-Bas. Composée principalement de villes intermédiaires de moins de 1 million d'habitants, cette région est l'une des plus riches d'Europe, des plus peuplées et des plus importantes de la sphère économique. Grâce à l'économie interconnectée de la région, bon nombre de ses villes intermédiaires hébergent des activités économiques à forte valeur ajoutée, généralement associées aux seules grandes villes.

Les grappes souffrent moins que les grandes villes des effets négatifs associés aux niveaux de population élevés, ce qui leur confère un atout supplémentaire. À titre d'exemple, les terrains ont tendance à être moins rares parce que les grappes couvrent une plus grande superficie qu'une seule ville de population équivalente. Même si les grappes ne peuvent pas reproduire tous les avantages économiques des très grandes villes, elles peuvent néanmoins être aussi productives, et souffrent de moins d'inconvénients, tels que le prix élevé du foncier et les problèmes de congestion.

Il existe des grappes urbaines, de tailles et de configurations diverses. La côte nord-est des États-Unis en est un exemple notoire, englobant Boston, New York, Philadelphie et Washington D.C. Le delta de la Rivière des Perles en Chine en est une jeune – mais très vaste – comprenant Guangzhou, Foshan, Shenzhen et Dongguan. Grâce à l'urbanisation rapide que connaît la Chine, cette région, à l'origine un système polycentrique de villes, est devenue l'agglomération urbaine la plus grande du monde, avec près de 50 millions d'habitants. Cela dit, les petits groupes de villes peuvent aussi avoir une importance majeure pour leur pays. Les deux villes principales de la grappe d'Øresund – Copenhague (Danemark) et Malmö (Suède) – comptent à elles deux une population de moins d'1 million d'habitants. Cette grappe n'en est pas moins essentielle à l'économie danoise et suédoise. Quelque 20 000 personnes traversent chaque jour le pont d'Øresund pour aller travailler dans la ville située de l'autre côté du détroit d'Øresund, les villes et leur région contribuant à hauteur de 27 % au Produit intérieur brut (PIB) cumulé du Danemark et de la Suède (OCDE, 2012[7]).

Beaucoup d'avantages liés à l'intégration économique des villes contribue au développement de chacune d'entre elles ; l'activité économique globale augmente, plutôt que de simplement être redistribuée d'une ville à l'autre. Le fait que Francfort possède un grand aéroport international, loin de nuire aux villes voisines, leur offre une connectivité mondiale exceptionnelle à laquelle une ville intermédiaire n'aurait normalement pas accès. De même, la productivité des villes du Delta de la Rivière des Perles est renforcée par la proximité de centres industriels puissants qui donnent aux entreprises la possibilité d'accéder à un réseau de fournisseurs et de clients sans pareil.

Les grappes urbaines diffèrent par leur taille, leur configuration et leur fonction

La morphologie des grappes urbaines et les connexions fonctionnelles des villes qui les composent peuvent prendre de multiples formes. À l'échelle locale, les villes séparées seulement par quelques kilomètres forment souvent des zones urbaines fonctionnelles. Les villes appartenant à une zone urbaine fonctionnelle gardent une apparence de villes indépendantes mais fonctionnent économiquement comme une seule et même ville disposant, par exemple, d'un marché du travail local intégré. À plus grande échelle, les villes créent des grappes aux tailles, configurations et échelles variables. Il peut s'agir de quelques villes intermédiaires relativement proches les unes des autres. Il peut aussi s'agir d'une mégalopole s'étendant sur plusieurs centaines de kilomètres, composée de multiples villes et comptant plusieurs millions d'habitants. Une grappe urbaine peut être monocentrique, avec une ville centrale principale entourée d'un grand nombre de villes plus petites, ou polycentrique, avec plusieurs villes de taille semblable. Les villes peuvent former un corridor le long de la côte, d'une route principale ou d'une voie navigable intérieure. Elles peuvent être réparties régulièrement selon les réseaux commerciaux historiques, ou être dispersées, sans schéma précis.

Les économies des grappes urbaines sont tout aussi variées. Les villes peuvent dépendre de la même industrie, se spécialiser dans des activités différentes, mais connexes, ou avoir des économies fondamentalement distinctes les unes des autres. Souvent, les grappes se sont constituées autour d'une concentration d'industries de nos jours obsolètes. Ceci peut créer des difficultés dans la mesure où les formes urbaines anciennes ne sont pas nécessairement adaptées aux structures économiques émergentes. Cependant, dans de nombreux cas, les grappes urbaines sont des

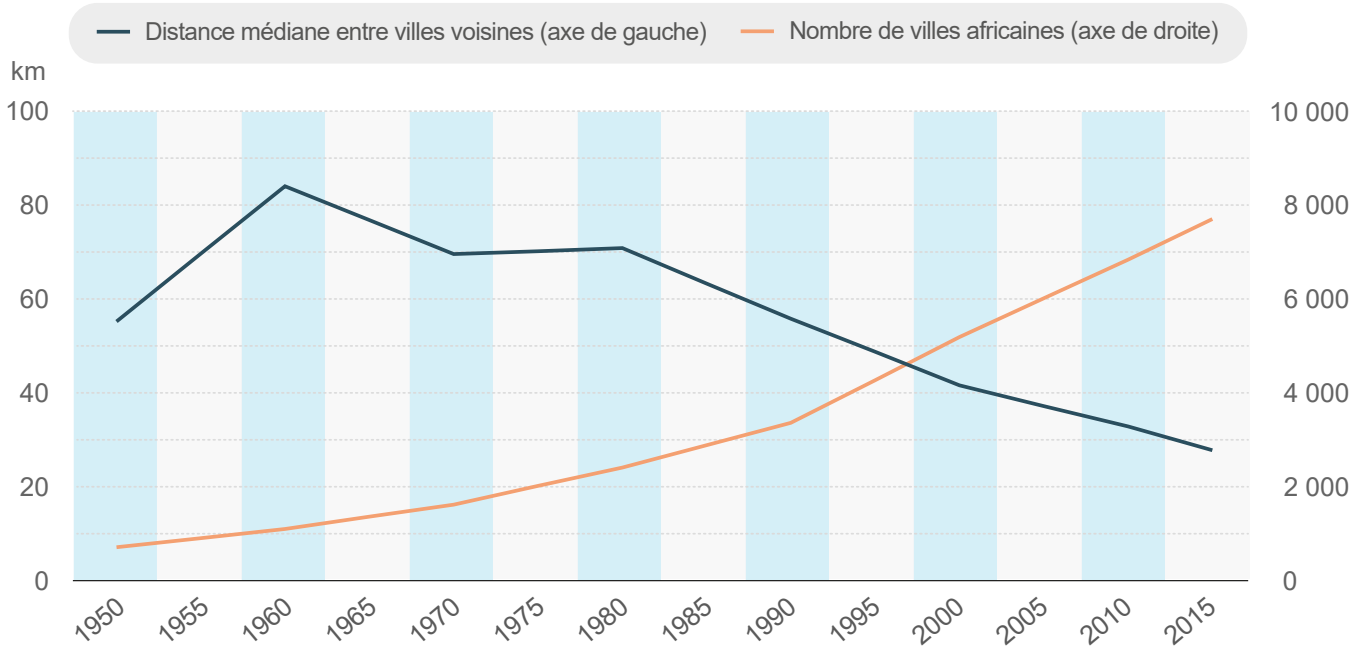
incubateurs dynamiques pour de nouvelles activités économiques et réussissent mieux une transition vers de nouvelles activités que d'autres zones.

La nombre de termes utilisés pour décrire les grappes urbaines est à l'image de leur diversité. Grappes de villes, pôles urbains, clusters, constellations urbaines, mégalopoles, conurbations, corridors urbains, systèmes de villes et méga régions sont autant de termes utilisés pour décrire des ensembles de villes situées à proximité les unes des autres. Certains de ces termes ont des connotations spécifiques (le terme « conurbation », par exemple, s'applique aux villes qui ont pratiquement fusionné en une même zone urbaine fonctionnelle, alors que le terme « corridor urbain » décrit un système de villes à orientation linéaire). Il n'existe aucune définition officielle largement acceptée, et il est peu probable qu'une telle définition soit efficace. Les villes ont tellement de relations qui se recoupent dans de nombreuses dimensions qu'il est difficile de faire des distinctions nettes entre les types de grappes.

L'urbanisation favorise l'émergence de grappes urbaines en Afrique

Les grappes urbaines ne sont pas un phénomène ancien en Afrique. La plupart des villes africaines ont longtemps été de petite taille et éloignées les unes des autres. En 1960, la distance moyenne séparant une ville de la ville la plus proche était de 113 kilomètres. La croissance rapide de la population au cours de ces 50 dernières années et l'urbanisation associée ont changé la donne. Le nombre de villes est passé d'un peu plus de 1 000 en 1960 à plus de 7 700 en 2015, tandis que la distance moyenne entre deux villes voisines a diminué jusqu'à atteindre 36 kilomètres. On a ainsi assisté à l'émergence de grappes urbaines. Bien que bon nombre d'entre elles n'en soient encore naissantes, presque toutes connaissent une croissance rapide de leur population. Si les tendances actuelles se poursuivent, certaines compteront parmi les grappes urbaines les plus peuplées du monde dans les vingt prochaines années.

Graphique 2.1. Nombre de villes africaines et distance qui les sépare



Source Calculs OCDE/CSAO fondés sur l'OCDE/CSAO (2018[2]).

Les grappes urbaines diffèrent en fonction de leur taille et de leur densité. Certaines sont denses - villes situées à proximité les unes des autres - mais ne comportent que peu de villes. D'autres regroupent un grand nombre de villes situées relativement loin les unes des autres. Enfin, un petit nombre réunissent un grand nombre de villes proches les unes des autres.

Une grappe urbaine « compacte » est défini comme une région où au moins 2.5 millions de résidents urbains vivent dans des villes de plus de 30 000 habitants, situées à moins de 100 kilomètres les unes des autres par la route. Une grappe urbaine « étendue » est une région qui rassemble au moins 10 millions de résidents urbains vivant dans des villes de plus de 30 000 d'habitants, situées à moins de 250 kilomètres les unes des autres par la route. Une grappe urbaine étendue peut comprendre une ou plusieurs grappes urbaines compactes. Une définition détaillée est donnée dans l'Encadré 2.1.

Encadré 2.1. Identifier les grappes urbaines

Dans ce chapitre, les grappes urbaines sont identifiées en fonction de la distance qui sépare les villes qui les composent et de la taille de leur population combinée. Deux définitions permettent de les différentier. La première identifie les petites grappes formées de villes situées à proximité les unes des autres. La seconde identifie les grappes plus grandes formées de villes potentiellement plus éloignées les unes des autres. Une ville peut appartenir à une petite ou à une grande grappe, aux deux ou à aucune. Cependant, une même ville ne peut pas appartenir à plusieurs petites ou grandes grappes.

Définition des grappes urbaines

Grappes urbaines « compactes »

Ensemble de villes de plus de 30 000 habitants situées à moins de 100 kilomètres les unes des autres par la route, et dont la population urbaine totale est supérieure à 2.5 millions d'habitants (y compris leur propre population). Les villes répondant à ces critères et situées à moins de 100 kilomètres par la route les unes des autres appartiennent à la même grappe. Les villes qui ne remplissent pas ces conditions mais qui se trouvent à moins de 60 minutes de trajet d'une ville qui, elle, les remplit, appartiennent elles aussi à la même grappe.

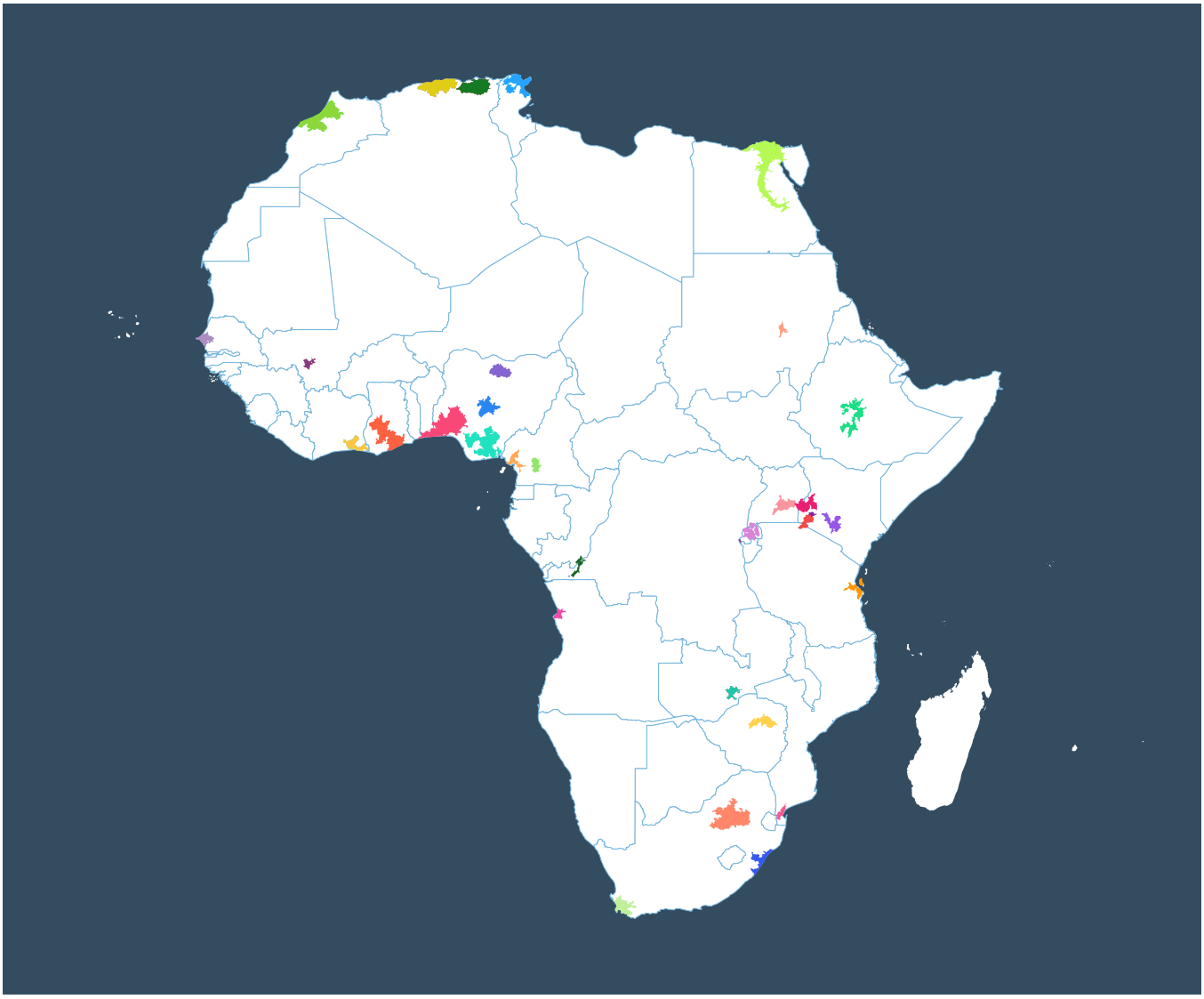
Grappes urbaines « étendues »

Ensemble de villes de plus de 30 000 habitants situées à moins de 250 kilomètres les unes des autres par la route, et dont la population urbaine totale est supérieure à 10 millions d'habitants (y compris leur propre population). Les villes répondant à ces critères et situées à moins de 250 kilomètres par la route les unes des autres appartiennent à la même grappe. Celles qui ne remplissent pas ces conditions mais qui se trouvent à moins de 60 minutes de trajet d'une ville qui, elle, les remplit, appartiennent elles aussi à la même grappe.

L'Afrique compte actuellement 31 grappes urbaines compactes et 6 grappes urbaines étendues (Carte 2.2 et Carte 2.3). C'est en Égypte, le long du Nil et sur son delta, que s'étend la plus importante ; l'un des rares exemples de grappe urbaine compacte à très forte population. Elle abrite 82 millions de résidents urbains, soit plus de 80 % de la population totale égyptienne. En plus du Caire, elle comprend six villes de plus d'un million d'habitants. La deuxième plus grande grappe compacte se situe à cheval entre le Nigéria et le Bénin et comprend, entre autres, Lagos, Ibadan et Cotonou. Bien que ces trois villes soient les seules à compter une population supérieure à un million d'habitants, la région n'héberge pas moins de 33 millions de résidents urbains. Au Nigéria, l'ensemble constitué d'Onitsha, Uyo et Port Harcourt, est la troisième plus grande grappe compacte avec 23 millions d'habitants urbains. Il existe d'autres grappes urbaines compactes autour de Johannesburg, Kisumu, Addis-Abeba et Kinshasa, qui abritent chacune au moins 9 millions de résidents urbains.

Carte 2.2. Grappes urbaines compactes

Grappes urbaines de plus de 2.5 millions de résidents urbains à 100 kilomètres de distance par la route

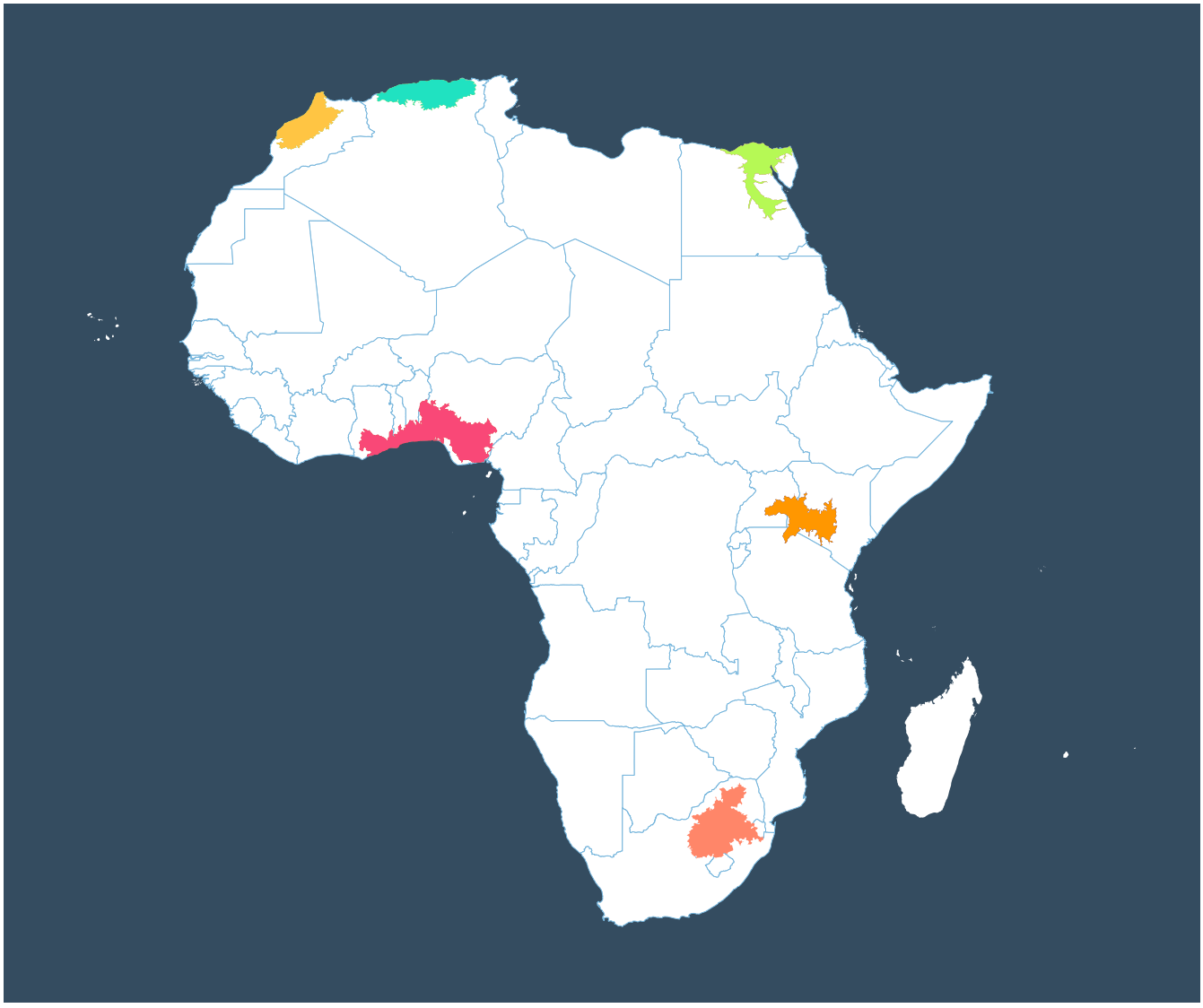


Note Voir l'Encadré 2.1 portant sur la définition des grappes urbaines.

Source Calculs OCDE/CSAO fondés sur OpenStreetMap (2021[1]) et OCDE/CSAO (2018[2]).

Carte 2.3. Grappes urbaines étendues

Grappes urbaines de plus de 10 millions de résidents urbains à 250 kilomètres de distance par la route



Note Voir l'Encadré 2.1 portant sur la définition des grappes urbaines.

Source Calculs OCDE/CSAO fondés sur OpenStreetMap (2021[1]) et OCDE/CSAO (2018[2]).

La plus grande grappe urbaine étendue englobe les villes d'Afrique de l'Ouest de Kumasi (Ghana) à l'ouest, Kano (Nigéria) au nord et Port Harcourt (Nigéria) à l'est. Elle accueille une population urbaine de 83 millions d'habitants et comprend 15 villes de plus d'un million d'habitants. En son sein, plusieurs grappes urbaines compactes peuvent être identifiées ; ceci témoignant de la nécessité de prendre en compte différentes échelles. À l'inverse, la population de la grappe englobant le Caire reste pratiquement inchangée, que l'on utilise la définition de grappe urbaine compacte ou étendue. Quelle que soit la définition choisie, la plupart des villes égyptiennes font partie de la grappe, mais aucune ville située dans d'autres pays n'est suffisamment proche pour y appartenir.

La grappe Nairobi-Kisumu-Kampala, en Afrique de l'Est, compte 36 millions de résidents urbains et six villes de plus d'un million d'habitants. Les trois grappes suivantes, situées en Afrique du Sud, au Maroc et en Algérie, comptent toutes moins de la moitié d'habitants. Une liste complète des grappes des Carte 2.2 et Carte 2.3 est présentée au sein de l'Annex 2.A.

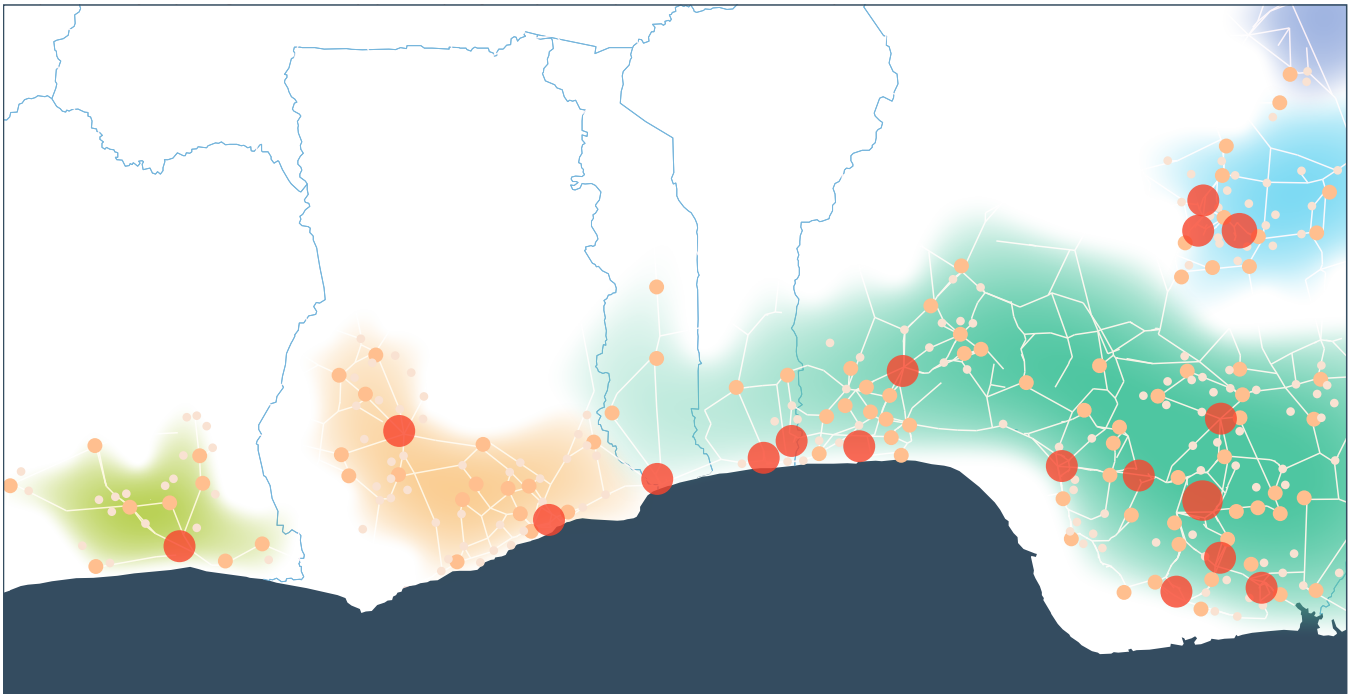
Un grand nombre des grappes présentées ci-après sont encore en pleine expansion. Si la population des villes d'Afrique de l'Ouest continue d'augmenter d'environ 50 % tous les dix ans (le rythme observé ces dernières décennies), la grappe Lagos-Accra-Kano s'étendra pour inclure Abidjan (Côte d'Ivoire) et rassemblera plus de 115 millions de résidents urbains. Sur la même période, neuf autres grappes compactes devraient voir le jour, ce qui portera le total à 39 en Afrique.

Il est important de préciser que les grappes sont identifiées sur la base des distances qui séparent les villes les composant, et non sur la base de leurs relations fonctionnelles. Beaucoup de ces grappes sont encore émergentes et les réseaux de transport interurbains sont bien souvent déficients. Tout laisse à penser que ces nouvelles grappes ne disposent pas encore de liens économiques, culturels et sociaux semblables à ceux rencontrés dans les grappes mondiales les plus prospères. Le développement de ces liens dépendra de l'ensemble des politiques publiques, conçues pour renforcer les liens interurbains, qui seront mises en place à tous les niveaux de gouvernement.

Les Carte 2.2 et Carte 2.3 illustrent la nature changeante de l'urbanisation en Afrique. La moitié des grappes urbaines sont situées à l'intérieur des terres et devraient développer des spécialisations économiques différentes de celles des grappes urbaines côtières. Elles pourront, par exemple, se concentrer sur les marchés intérieurs et continentaux plutôt que de s'orienter vers les marchés mondiaux, plus difficiles d'accès. La croissance des grappes urbaines à l'intérieur des territoires offre des opportunités de diversification et d'intégration des économies africaines, favorisant un développement territorial plus équilibré.

Carte 2.4. Grappes urbaines compactes en Afrique de l'Ouest

Grappes urbaines de plus de 2.5 millions de résidents urbains situés à 100 kilomètres les uns des autres par la route



Note Voir l'Encadré 2.1 portant sur la définition des grappes urbaines.

Source Calculs OCDE/CSAO fondés sur OECD/SWAC OpenStreetMap (2021[1]) et OCDE/CSAO (2018[2]).

La réduction des barrières frontalières facilitera le développement des économies urbaines

Certains des plus grandes grappes urbaines, particulièrement en Afrique de l'Est et en Afrique de l'Ouest, sont transfrontalières et s'étendent sur deux pays ou plus. Leur développement économique est entravé par les barrières commerciales. Cependant, même les villes qui ne se trouvent pas directement sur une frontière sont soumises aux coûts économiques associés aux barrières au commerce intra-africain.

En Afrique, les échanges transfrontaliers sont soumis à de nombreux coûts monétaires et non monétaires, dont les droits de douane, les redevances et parfois même les pots-de-vin. Exportateurs et importateurs doivent se soumettre à des formalités complexes et sont bien souvent confrontés à des délais longs et imprévisibles. La Banque mondiale estime qu'en Afrique subsaharienne, l'exportation d'une cargaison d'une valeur de 50 000 USD nécessite des délais moyens de 97 heures aux frontières[1], sans compter les 72 heures supplémentaires à prévoir pour l'obtention et le traitement des documents nécessaires. Les frais associés aux formalités douanières, tels que les redevances, les frais d'assurance et les pots-de-vin (droits de douane exclus), s'élèvent en moyenne à 777 USD. Les délais et les coûts des procédures d'importation sont encore plus élevés que ceux des exportations (Banque mondiale, 2019[8]).

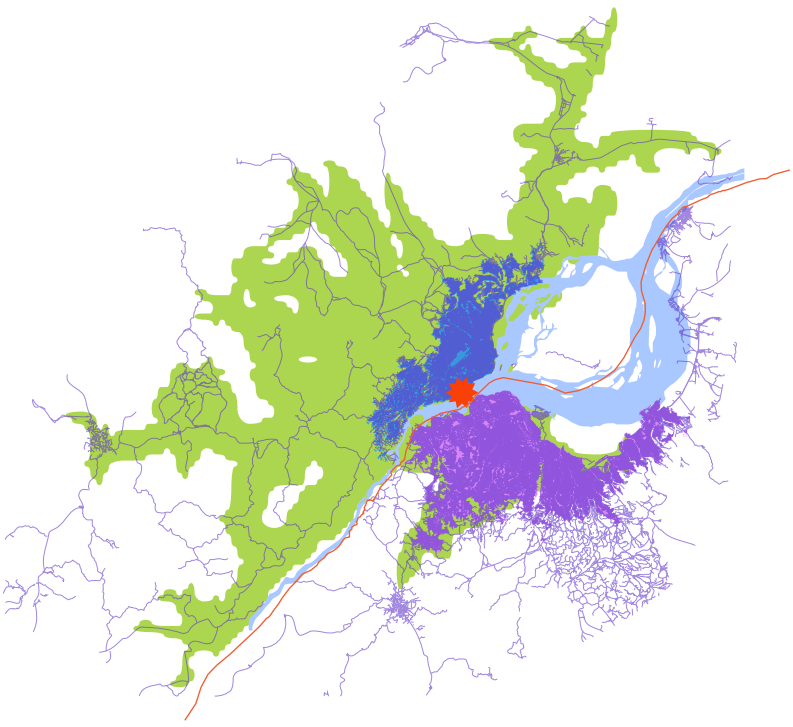
Quantifier l'impact des barrières commerciales et identifier les plus déterminantes d'entre elles est toujours une tâche difficile ; elle l'est encore plus en Afrique. Une grande partie des échanges intra-africains sont informels et n'apparaissent pas dans les statistiques officielles. Une étude quantitative des échanges entre le Bénin et le Nigéria, par exemple, a montré que le volume d'importations informelles non enregistrées du Nigéria vers le Bénin était pratiquement égal à celui des importations enregistrées, alors que le nombre d'exportations non enregistrées du Bénin vers le Nigéria était cinq fois plus élevé que celui des exportations enregistrées (Bensassi, Jarreau et Mitaritonna, 2018[9]). Comme il y a peu de chevauchement de produits entre les biens échangés de manière formelle et informelle, les statistiques officielles sous-estiment non seulement l'ampleur du commerce intra-africain, mais aussi la diversité des biens échangés. Le transfert du commerce informel vers l'économie formelle suite à la réduction des barrières commerciales pourrait présenter des avantages supplémentaires[2].

Outre les coûts monétaires et non monétaires des passages aux frontières, l'émergence d'un marché unique panafricain est compliquée par les obstacles aux investissements transfrontaliers et aux flux de capitaux, ainsi que les cadres juridiques et réglementaires (Banque mondiale, 2020[10]). Alors que les droits de douane sont souvent perçus comme des obstacles majeurs au commerce, nombre de ces mesures dites « derrière les frontières » sont essentielles pour permettre le libre-échange entre les pays et pour favoriser le développement d'un marché intégré (de Melo et Tsikata, 2014[11]).

Les frictions frontalières divisent les villes frontalières et empêchent l'émergence d'une zone urbaine fonctionnelle unique. Les sections d'une même ville séparées par une frontière fonctionnent comme des villes plus petites, générant par conséquent moins d'économies d'agglomération que ne le ferait la ville qui ne serait pas divisée. Dans de nombreuses villes frontalières, il est difficile – voire impossible – pour les résidents de trouver un emploi de l'autre côté de la frontière et pour les petits commerçants d'y vendre leurs marchandises.

Brazzaville (République du Congo, 1.6 million d'habitants) et Kinshasa (République démocratique du Congo, 7.3 millions d'habitants), sont deux des plus grandes villes frontalières du monde. Elles ne sont séparées que par le fleuve Congo. Sans les délais au passage de la frontière, la quasi-totalité de Kinshasa serait accessible du centre de Brazzaville en moins de 90 minutes. Sans les frictions aux frontières et autres obstacles, les économies des deux villes seraient probablement étroitement intégrées, d'autant que les langues parlées dans les deux pays se recoupent. L'élimination de ces obstacles sera d'autant plus pertinente si le projet de pont entre les deux villes (prévu en 2028) se concrétise. Un tel investissement, associé à des politiques facilitant la mobilité et le commerce, permettrait aux deux villes de fusionner. Au moment de l'ouverture prévue du pont, la zone urbaine combinée de Kinshasa et de Brazzaville devrait être la troisième plus grande agglomération africaine (plus de 10 millions d'habitants).

Carte 2.5. Zones accessibles en 90 minutes depuis Brazzaville (COG)



Note Les zones vertes représentent les zones accessibles en 90 minutes depuis le centre de Brazzaville (isochrone). Les zones urbaines de Brazzaville et Kinshasa sont représentées en bleu et violet. La frontière séparant la République du Congo de la RDC apparaît en rouge.

Source Calculs OCDE/CSAO fondés sur Nelson et al. (2019[12]) et OCDE/CSAO (2018[2]).

À plus grande échelle, les frontières divisent les grappes urbaines. Elles réduisent le potentiel commercial des villes et les empêchent de développer les interdépendances économiques que permettent de bonnes connexions entre villes voisines. Elles empêchent l'émergence d'économies d'agglomération dites « par emprunt » et d'économies de réseau qui contribuent normalement à une hausse des niveaux de productivité dans les grappes urbaines bien connectées (voir ci-après).

Les coûts transfrontaliers, même minimes, peuvent entraîner des réductions importantes du commerce interurbain

Les effets des frictions frontalières sur le commerce peuvent être simulés à l'aide d'un modèle de gravité. Dans ce modèle, le volume des échanges entre deux destinations est supposé dépendre de leur activité économique ou de la taille de leur population et du temps de trajet entre elles[3]. Ces deux facteurs permettent de prédire le volume des échanges commerciaux entre deux villes. Pour simuler l'effet des frictions aux frontières, le modèle introduit un délai de franchissement d'une frontière, pouvant aller jusqu'à 1 000 minutes, et modélise la contraction des échanges interurbains qui en résulte, par comparaison à une situation où les frontières peuvent être franchies sans obstacle.

Le modèle n'évalue les frictions frontalières qu'en termes de coûts temporels. Mais ces derniers peuvent représenter des coûts monétaires, réglementaires ou de tout autre type, encourus par les entreprises. Les coûts temporels modélisés sont approximatifs et ne prétendent pas refléter de manière réaliste la diversité

des situations. Les frictions auxquelles les entreprises sont confrontées dépendent non seulement du pays avec lequel elles traitent, mais aussi de leur taille et de leur secteur d'activité.

La Carte 2.6 représente le réseau routier africain, avec et sans délais aux frontières. La longueur de chaque segment correspond au temps requis pour se rendre d'un endroit à l'autre par la route, et non la longueur de la route[4]. Elle déforme donc le continent en figurant le temps nécessaire pour se rendre d'une ville à l'autre. Les routes sont colorées différemment en fonction de la population urbaine accessible dans un temps de trajet de dix heures. Celles qui traversent une frontière sont colorées en gris clair. Dans un scénario sans délais aux frontières (carte de gauche), les villes de pays différents sont plus proches les unes des autres, ce qui reflète l'absence de friction dans les déplacements. En revanche, la prise en compte de délais aux frontières (carte de droite sur laquelle un délai de franchissement de frontière de 1 000 minutes est ajouté) augmente les distances entre les pays. Les pays deviennent « insulaires » dans le sens où les temps de déplacement à l'intérieur d'un même pays sont bien plus courts que ceux nécessaires pour se rendre dans les pays voisins ; ceci reflétant les difficultés des déplacements et des échanges transfrontaliers.

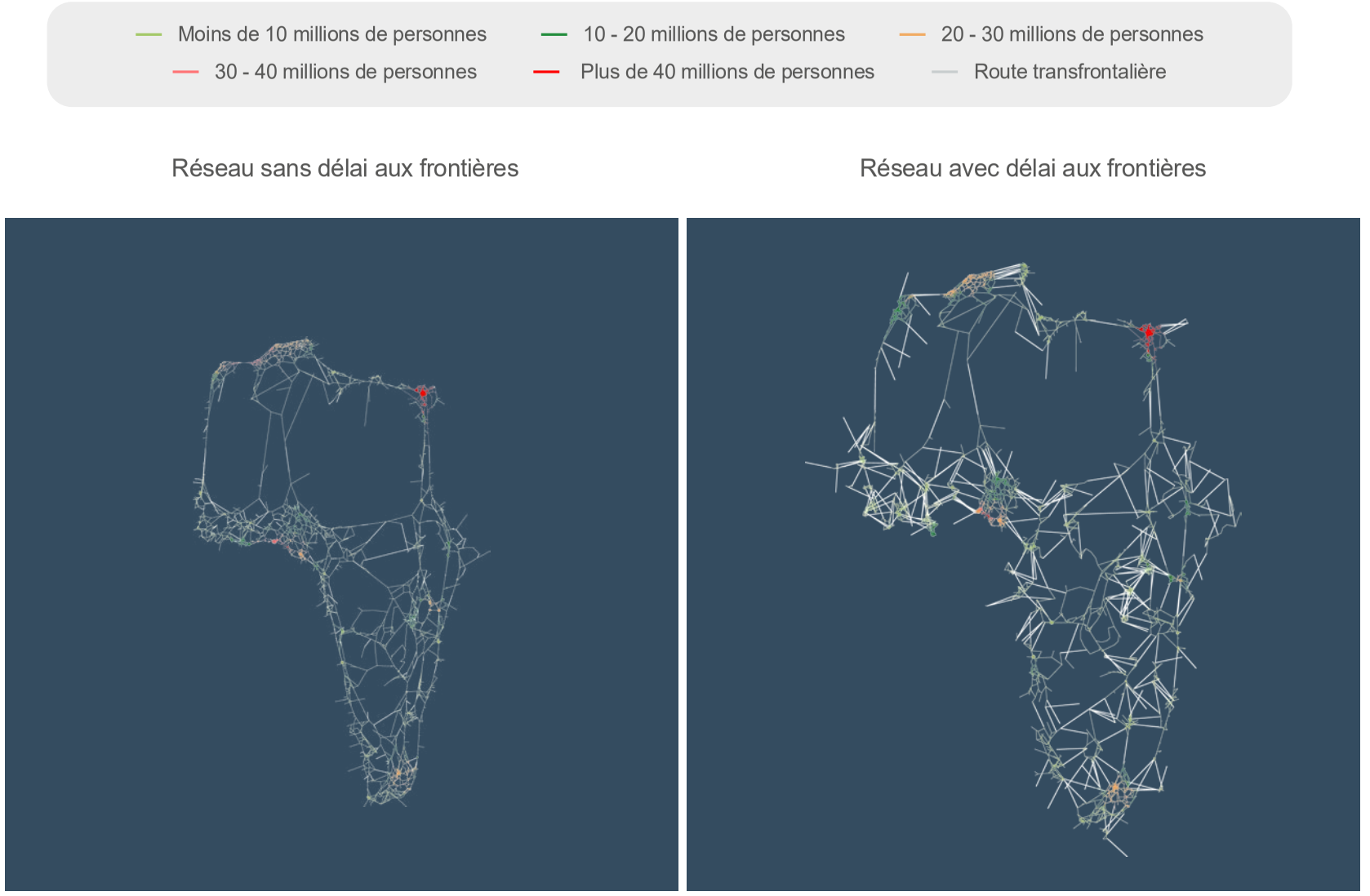
Encadré 2.2. Analyser l'ensemble du réseau routier principal en Afrique

Grâce aux progrès informatiques, il est désormais possible d'analyser le réseau routier reliant la majorité des villes d'Afrique de plus de 30 000 habitants (ainsi que toutes les villes de plus de 100 000 habitants). Après avoir extrait d'OpenStreetMap les données disponibles sur les routes principales (autoroutes, routes nationales et principaux axes routiers), un algorithme a été développé pour assigner les villes au réseau routier et pour compléter les tronçons de routes non répertoriés dans OpenStreetMap (il existe encore certaines zones non couvertes par OpenStreetMap, rendant les données imparfaites).

Chaque ville de plus de 100 000 habitants est représentée par un nœud du réseau qui est relié par des arêtes correspondant aux routes principales. Chaque agglomération urbaine de plus de 100 000 habitants est affectée à ses coordonnées routières les plus proches. Ensuite, les agglomérations urbaines de moins de 100 000 habitants sont affectées à leurs coordonnées routières les plus proches si la distance entre une ville et un nœud de transport est inférieure à 10 km. Pour préserver la configuration géographique du réseau, les intersections des routes en dehors d'une ville sont considérées comme des nœuds sans habitants. Le réseau simplifié ainsi obtenu préserve la structure du réseau routier d'origine en représentant chaque axe routier par un lien unique contenant des informations sur la longueur et la vitesse de déplacement du tronçon routier d'origine.

Une fois les données routières transformées en une représentation de réseau de ce type, il est possible d'appliquer des méthodes d'analyse de réseau pour en identifier les caractéristiques. La représentation du réseau des villes d'Afrique et des routes qui les relient sera partagée avec les chercheurs sur demande. Merci de contacter africapolis@oecd.org pour accéder à ces données. De plus amples détails sur la méthodologie, et des analyses supplémentaires, sont disponibles dans Prieto Curiel et al. (2021[13]).

Carte 2.6. La configuration du réseau routier africain avec la longueur des routes symbolisant la durée du trajet et les couleurs reflétant le potentiel du marché atteignable, avec et sans délai aux frontières



Source Calculs OCDE/CSAO fondés sur OpenStreetMap (2021[1]) et OCDE/CSAO (2018[2]).

Même limités, les retards aux frontières entraînent des réductions considérables des volumes prédits du commerce interurbain. Cependant, les effets varient fortement d'une région à l'autre (Graphique 2.2). Le principal déterminant dans la modélisation de l'impact des retards aux frontières sur les villes est leur localisation. S'il s'agit de villes proches de grandes villes situées de part et d'autre d'une frontière, mais loin d'autres grandes villes du même territoire, l'impact des coûts frontaliers estimé est considérable. En revanche, s'il s'agit de villes situées près de grandes villes du même pays, et loin de villes situées de l'autre côté d'une frontière, l'impact des coûts frontaliers estimé est faible. Pour tenir compte des différences d'infrastructure, le modèle utilise les temps de trajet entre les villes, calculés à partir des liaisons routières réelles, et non les distances géographiques.

Les frictions frontalières sont particulièrement importantes pour les villes des pays d'Afrique centrale. La région comprend deux pays enclavés et compte de nombreuses grandes villes situées près de frontières et loin des autres centres urbains domestiques. Tel est le cas de Bangui, Brazzaville, N'Djaména et Kinshasa, respectivement capitales et villes principales de la République centrafricaine, de la République du Congo, du Tchad et de la République démocratique du Congo. Ces quatre villes figurent parmi les plus grandes villes frontalières du monde. En l'absence de barrières au commerce international, les partenaires commerciaux naturels de ces villes seraient situés de l'autre côté des frontières limitrophes. Les coûts frontaliers ont cependant un impact significatif sur les échanges commerciaux prédits.

Dans l'ensemble, les coûts frontaliers se font moins ressentir dans les pays d'Afrique de l'Est, mais n'en restent pas pour autant moins importants. Le Kenya, le Rwanda, le Mozambique et l'Ouganda, abritent des grappes urbaines transfrontalières. L'Éthiopie est le deuxième pays le plus peuplé d'Afrique. Ses voisins, le Soudan, l'Érythrée, Djibouti et la Somalie, possèdent tous de grands centres urbains à proximité des grandes villes éthiopiennes. En l'absence de frictions frontalières, ces villes seraient naturellement des partenaires commerciaux.

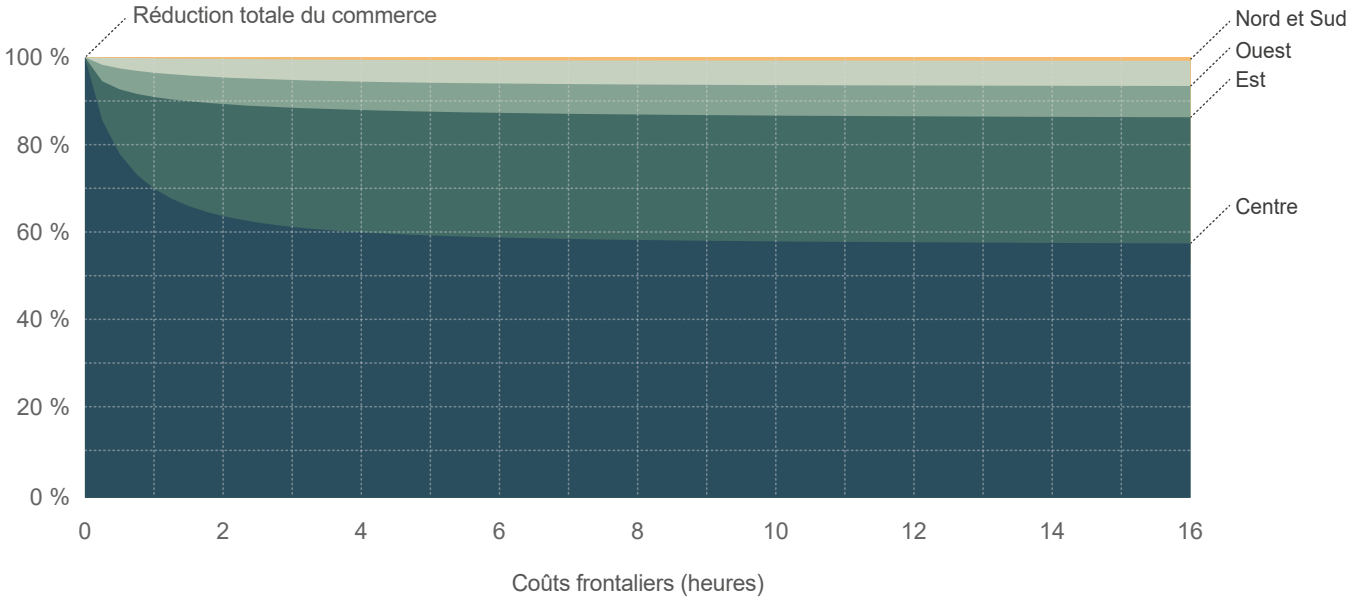
L'Afrique de l'Ouest présente un tableau inégal. La région est dominée par le Nigéria, pays nettement plus peuplé que ses voisins ; sa population est six fois plus élevée que celle du Ghana, deuxième pays le plus peuplé d'Afrique de l'Ouest. Ceci explique pourquoi la majeure partie des échanges interurbains prédits au Nigéria sont domestiques. Selon la modélisation, les coûts frontaliers ne réduiraient la totalité des volumes des échanges commerciaux interurbains dans le pays que de quelques points de pourcentage. En revanche, pour les pays environnants, le Nigéria représente un marché potentiel important. Les frictions frontalières réduisent fortement leur potentiel de commerce interurbain, et l'impact prédit des coûts frontaliers pour ces pays est élevé.

La situation de l'Afrique australe est quelque peu comparable à celle de l'Afrique de l'Ouest, en ce que la région est dominée par un seul grand pays (l'Afrique du Sud), pour lequel l'impact des coûts frontaliers est faible car la plupart des échanges interurbains prédits sont domestiques. À l'inverse, les coûts frontaliers pour d'autres pays sont nettement plus élevés. Eswatini et le Lesotho en particulier sont confrontés à des coûts frontaliers élevés. Cependant, ces deux états sont si petits qu'ils n'exercent pratiquement aucune influence sur la moyenne régionale. En moyenne, les coûts frontaliers en Afrique australe n'entraînent que de faibles réductions du commerce interurbain.

Par rapport à la plupart des autres régions, les coûts frontaliers modélisés sont relativement faibles en Afrique du Nord. En raison de la géographie de la région, la plupart des villes d'Afrique du Nord font partie de grappes urbaines nationales relativement éloignées des villes des pays voisins. Le modèle prédit donc de faibles volumes d'échanges commerciaux transfrontaliers, même en l'absence totale de coûts frontaliers. Considérant que les échanges transfrontaliers prévus seraient de toute façon mineurs, les effets des coûts frontaliers sur les volumes commerciaux prédits sont faibles.

Le Graphique 2.2 présente la réduction des échanges interurbains estimée dans chaque région. Il s'agit d'un aperçu des tendances générales et non de prédictions au sens propre du terme. Les résultats dépendent des spécifications du modèle et des paramètres sélectionnés. Il est probable que les tendances commerciales réelles diffèrent de celles du modèle, mais du fait de la disponibilité limitée d'informations systématiques sur le commerce interurbain africain, il est impossible de vérifier et de quantifier l'éventuel degré de divergence.

Graphique 2.2. Réduction estimée du commerce interurbain dans les villes d'Afrique due aux coûts frontaliers



Note Coût des frontières internationales en heures (axe horizontal) contre le rapport entre le commerce total et le commerce sans coût transfrontalier (axe vertical). Une description détaillée de la méthodologie employée pour calculer les coûts frontaliers est présentée dans Prieto Curiel et al. (2021[13])

Source Calculs OCDE/CSAO fondés sur OECD/SWAC OpenStreetMap (2021[1]) et OCDE/CSAO (2018[2]).

La ZLECAf crée une base pour l'intégration économique régionale

La ratification de l'accord de libre-échange continental africain (ZLECAf) aura des effets importants sur les villes d'Afrique. À travers le monde, les villes sont des pôles de transport et d'échanges internationaux de biens et de services. Comme indiqué au Chapitre 1, les villes africaines remplissent ce rôle à un degré moindre que celui attendu compte tenu de leurs avantages économiques par rapport aux zones rurales. La ZLECAf offre aux villes l'opportunité de développer leurs économies en renforçant les liens économiques internationaux qui les unissent, et, dans le même temps, de devenir les piliers de l'intégration régionale.

L'accord fondateur de la ZLECAf, entré en vigueur le 30 mai 2019, a été signé par 54 des 55 États membres de l'Union africaine (UA) et ratifié par 30 d'entre eux ; le démantèlement des droits de douane a débuté en janvier 2021. L'accord prévoit la suppression des droits de douane sur 90 % des biens échangés d'ici à 2025, ainsi qu'une réduction des droits de douane sur 7 % de biens supplémentaires sur 10 à 13 ans dans la majorité des pays concernés. La modalité du commerce des services fera l'objet de négociations en 2022 pour étendre la portée de l'accord (Tralac, 2020[14] ; UA & CEA, 2020[15]). Outre la réduction des droits de douanes, l'accord contient une annexe portant sur les barrières non tarifaires (BNT) telles que les retards douaniers et administratifs, les barrières liées aux normes techniques et sanitaires, et les mesures non tarifaires sur les importations, qui auront un impact encore plus important que la simple réduction des droits de douane (Abrego et al., 2019[16] ; UA & CEA, 2020[15]).

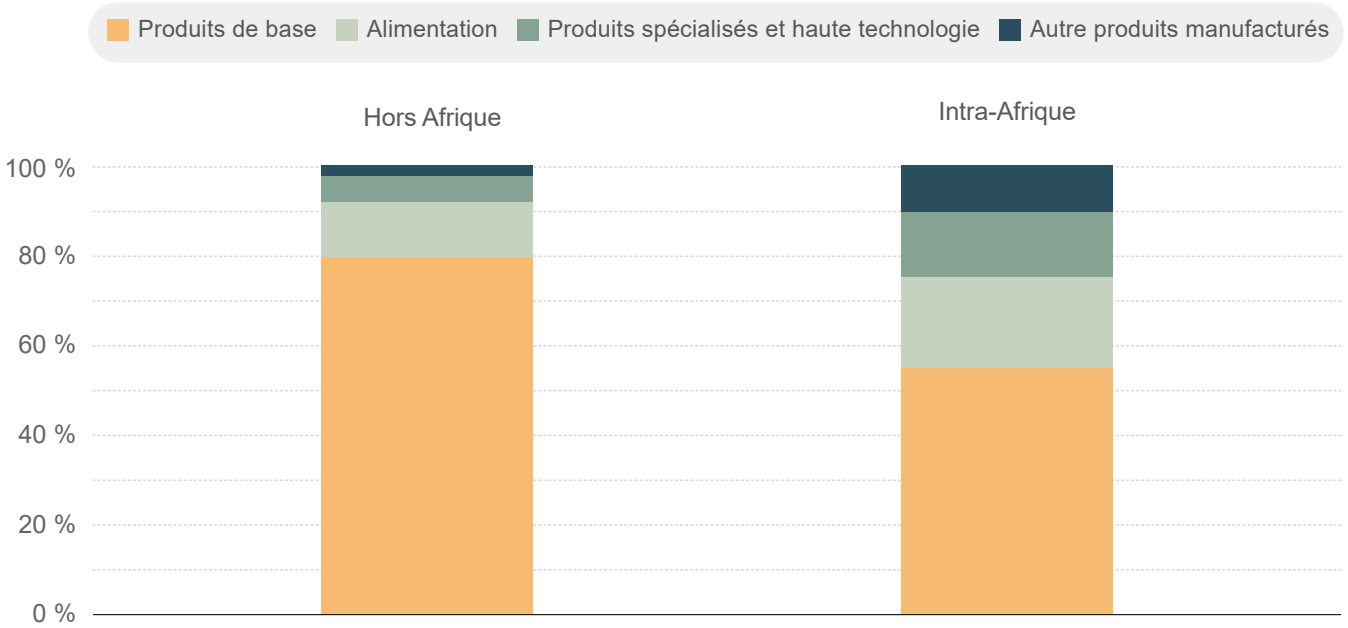
La ZLECAf réunira un marché de 2.5 trillions de dollars pour une population de 1.35 milliard de personnes sur un continent qui a été fragmenté par des frontières, confronté à de multiples obstacles entravant la connectivité interne, et dont la majorité des exportations dans les secteurs des matières premières est destinée à la demande en dehors de la région (UA & CEA, 2020[15] ; CEA, 2022[17] ; ONU DAES, 2019[18]).

Les économies urbaines profiteront de l'intégration économique continentale

Les villes africaines ont été affectées par la structure commerciale historique du continent. Les exportations de ressources naturelles, peu génératrices d'emplois, ont évincé les emplois urbains. Les barrières commerciales ont entravé la compétitivité des exportations de biens produits dans les villes (Gollin, Jedwab et Vollrath, 2015[19] ; Graff, 2018[20]).

La ZLECAf peut contribuer à changer la donne en stimulant les échanges intra-africains de biens et de services à valeur ajoutée, tels que les produits de haute compétence et de haute technologie, les produits alimentaires et les produits manufacturés en général (Graphique 2.3). Le renforcement du commerce intra-africain devrait permettre aux villes de jouer un rôle plus important dans la production des biens commercialisés.

Graphique 2.3. Composition des exportations des pays africains hors Afrique et intra-Afrique

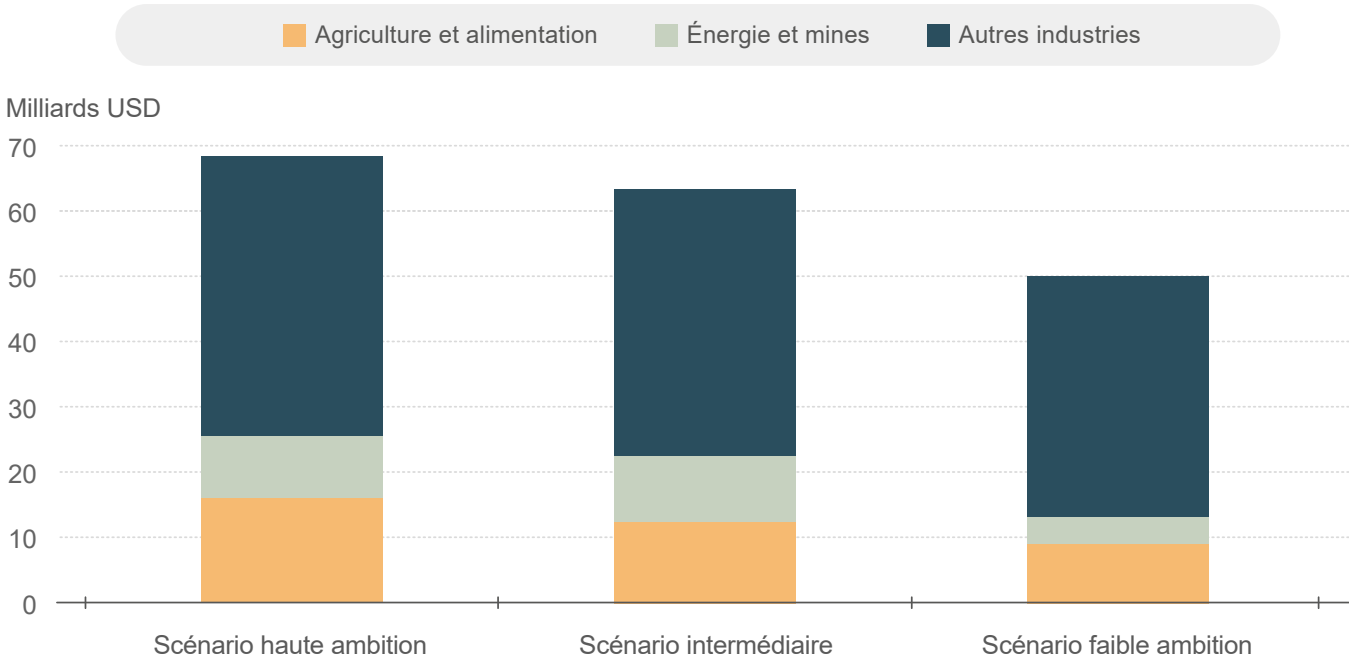


Note Pourcentage des exportations africaines totales.

Source CNUCED (s.d.[21]) ; Statistiques portant sur les années : 2015-19 (moyenne).

La Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) (CEA, 2022[17]), estime que le commerce dans les secteurs économiques urbains devrait connaître une forte croissance grâce à la mise en œuvre de l'accord ZLECAf (Graphique 2.4). L'industrie (à l'exception des secteurs énergétiques et miniers) représente 66 % de la croissance prévue d'ici à 2040 à travers le continent. Les 10 premiers secteurs les plus rentables en USD sont les secteurs manufacturiers, basés généralement dans les villes principales et intermédiaires, parmi lesquels figurent : les véhicules et le matériel de transport (hausse de 8.4 milliards USD), les métaux (hausse de 8.1 milliards USD), les machines (hausse de 7.6 milliards USD), les produits chimiques (hausse de 5.5 milliards USD), les autres produits alimentaires (hausse de 2.8 milliards USD) et les textiles (hausse de 2 milliards USD). L'alimentation et l'agriculture représentent 20 % de la croissance des exportations prévue dans le cadre de l'accord ZLECAf (CEA, 2022[17]), avec des implications pour les petites villes et villes moyennes, dont une grande partie de la valeur ajoutée provient de ces secteurs (Henderson et Kriticos, 2018[22]).

Graphique 2.4. Variation estimée des exportations intra-africaines liée à la ZLECAf, par principaux secteurs

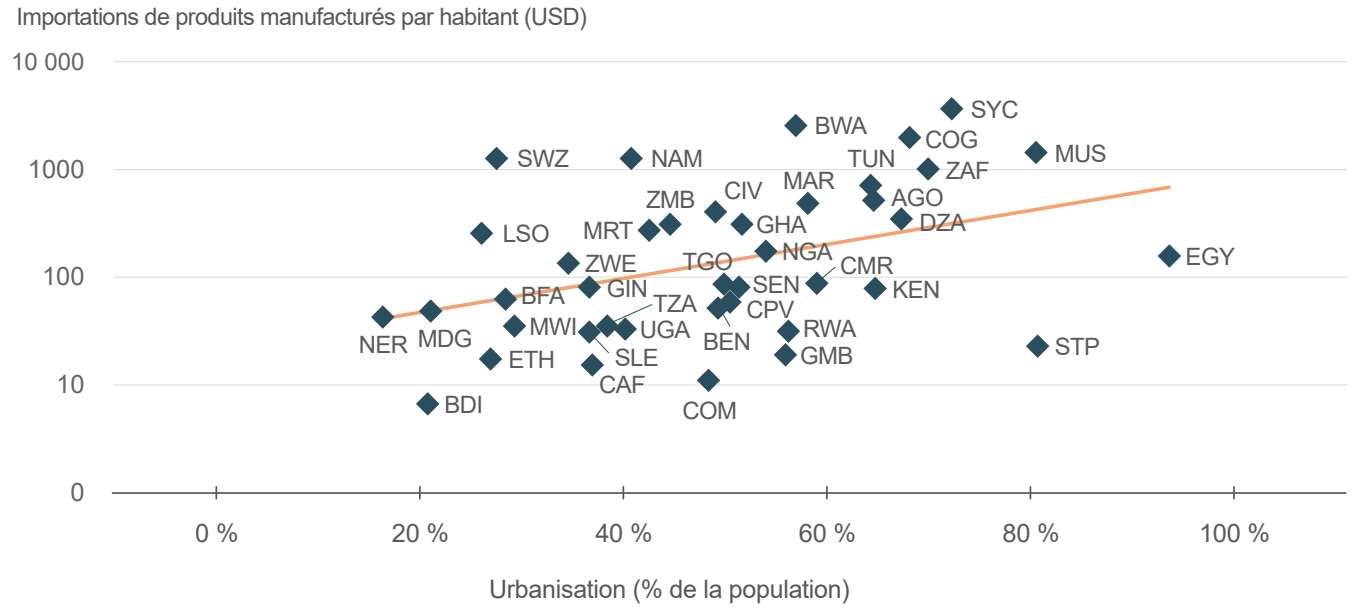


Source CEA (2022[17]), State of Urbanization Report 2021. Cities: Gateways for Africa's Regional Economic Integration.

Les villes représentent de grands marchés de consommation et bénéficieront de la diminution des barrières commerciales

Les villes représentent d'importants marchés de consommation pour les biens échangés, notamment les produits manufacturés et denrées alimentaires. Elles abritent les classes moyennes émergentes, dont les niveaux de revenus permettent d'importantes dépenses de consommation. La taille de la classe moyenne africaine fait l'objet de débat. Il ne fait cependant aucun doute qu'elle est très majoritairement urbaine. Les grandes villes sont les principaux marchés de consommation, en raison de leurs revenus plus élevés et de la taille de leur population (Gadzala, 2017[23] ; Oxford Economics, 2020[24]). Les ménages des zones urbaines consomment davantage d'aliments transformés et de produits manufacturés et dépensent plus pour le logement (CEA, 2017[25]). Les pays les plus urbanisés importent davantage de produits manufacturés par habitant (Graphique 2.5). La réduction des barrières commerciales intrarégionales offre aux exportateurs africains la possibilité de profiter pleinement de cette demande urbaine croissante (CEA, 2017[25]).

Graphique 2.5. Urbanisation et importation des produits manufacturés



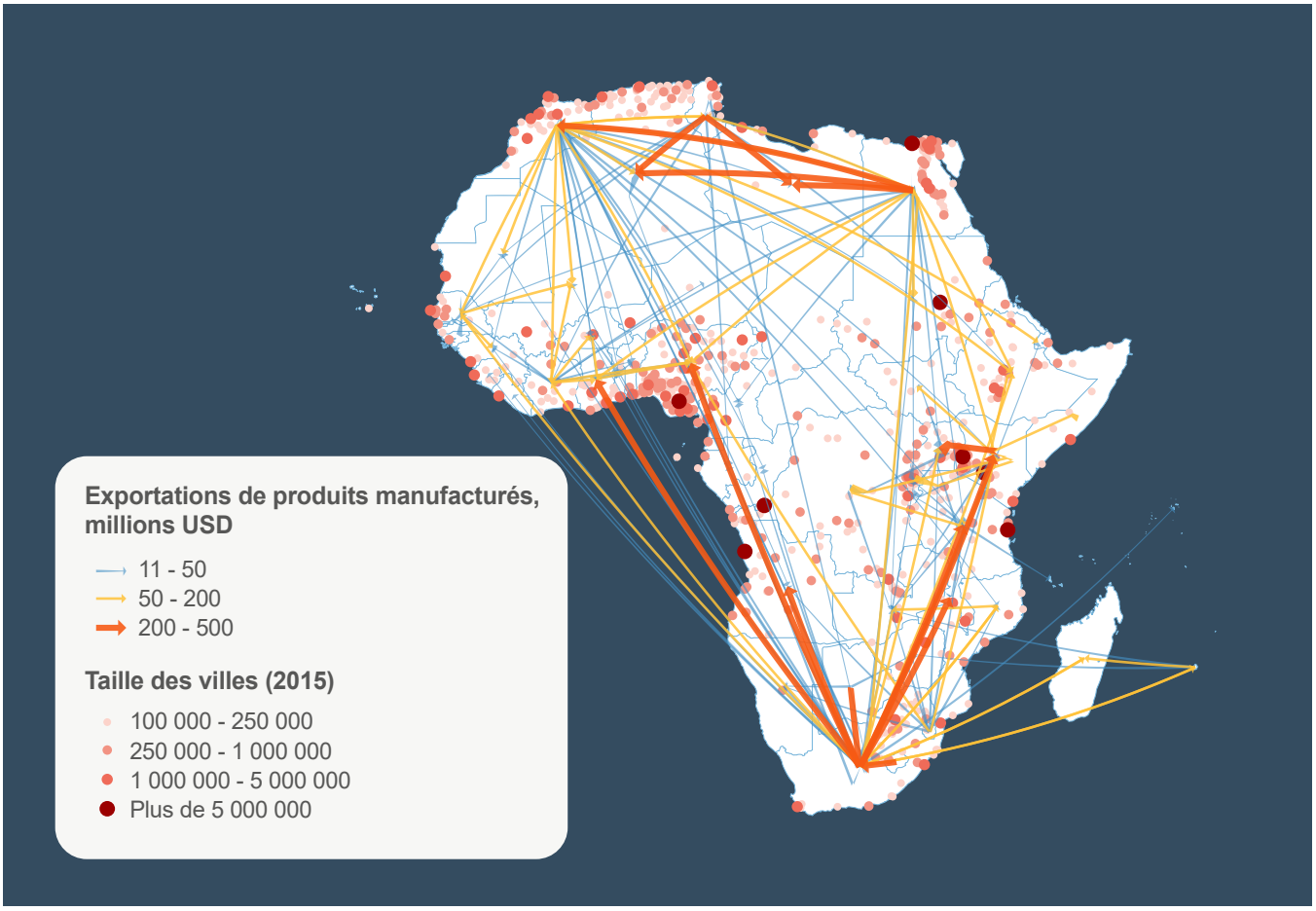
Source World Development Indicators (s.d.[26]) et OCDE/CSAO (2018[2]).

Lorsque les coûts des biens échangés diminuent, les consommateurs profitent de la baisse des prix (Melitz et Trefler, 2012[27]). Les urbains, principaux consommateurs de biens échangés, en sont les premiers bénéficiaires (University of Alberta, Canada, 2017[28]). Selon les prévisions, la ZLECAf devrait avoir un impact majeur sur le commerce de denrées alimentaires, dépense centrale du budget des ménages pauvres urbains. Les entreprises urbaines bénéficient également de la baisse du coût des importations. Il existe donc un potentiel croissant pour le commerce intra-africain interentreprises et les chaînes de valeur régionales émergentes, lié à la ZLECAf (CEA, 2022[17]).

Les grandes villes qui disposent déjà d'un important secteur commercial tireront le plus grand bénéfice de l'intégration commerciale intra-africaine. Selon la théorie du commerce international et de la nouvelle économie géographique, la production tend à se concentrer lorsque les frais de transport et les coûts commerciaux diminuent. Les entreprises se regroupent pour profiter des économies d'agglomération surtout si elles peuvent facilement atteindre les marchés transfrontaliers avec leurs biens et services (Fujita, 2007[29]). Déjà aujourd'hui, la plupart des exportations intra-africaines de biens urbains se concentrent dans quelques grands pôles commerciaux, à savoir l'Afrique du Sud, le Nigéria, l'Égypte, le Maroc et le Sénégal (Carte 2.7). Les augmentations des exportations intra-africaines prévues dans le cadre de la ZLECAf prolongent cette tendance ; les trois économies les plus puissantes en termes de PIB (Égypte, Nigéria et Afrique du Sud) devraient – selon les projections – ensemble – représenter de 44 % à 47 % du total des exportations intra-africaines (CEA, 2022[17]). Ces pays abritent certaines des plus grandes agglomérations urbaines d'Afrique - Johannesburg, Le Caire, Lagos - qui devraient conserver leur statut de centres de gravité régionaux dans le cadre de la ZLECAf.

Les échanges commerciaux sont bien plus nombreux entre pays limitrophes qu'entre pays plus éloignés les uns des autres (Carte 2.7). Le nord et le sud de l'Afrique sont chacun dominés par des carrefours d'échanges régionaux (l'Égypte et l'Afrique du Sud respectivement), alors que les grappes urbaines en Afrique de l'Est et de l'Ouest comptent de multiples pôles commerciaux et ont tendance à être plus fragmentées par les frontières nationales. L'Afrique centrale, quant à elle, est largement contournée par les flux commerciaux régionaux (CEA, 2022[17]). Toutefois, les pays enclavés d'Afrique centrale ont tout à gagner de la ZLECAf, car l'absence de ports les rend plus dépendants du commerce intra-africain (CEA, 2022[17]).

Carte 2.7. Flux des exportations urbaines intra-africaines de plus de 10 millions USD



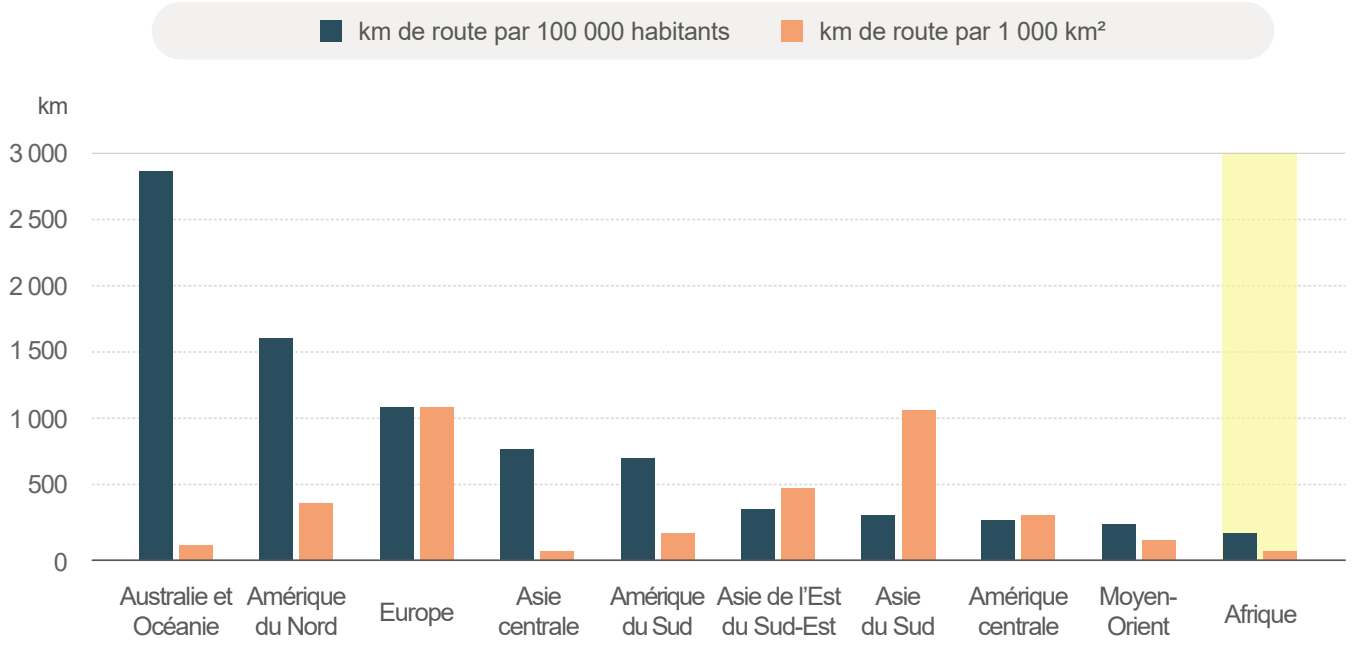
Source ICT TradeMap (exports), OCDE/CSAO (2018[2]), Africapolis (base de données) ; Statistiques portant sur les années : 2015-19 (moyenne).

Les grandes villes ne seront pas les seules bénéficiaires de l'intégration commerciale régionale. Cette dernière permet aux petites villes de desservir les marchés régionaux à mesure que les barrières commerciales diminuent. Les petites villes pourront jouer un rôle important dans les filières agroalimentaires en approvisionnant les entreprises de transformation des aliments situées dans les grandes villes ; elles pourront tirer parti de la demande alimentaire croissante des villes plus importantes ; elles pourront à terme tirer avantages du développement du cybercommerce et de réseaux de petites et moyennes entreprises.

Quelque 41 millions d'Africains habitent dans des villes de petite ou moyenne taille pour lesquelles la grande ville la plus proche, de 300 000 habitants ou plus, se trouve dans un pays limitrophe. Parmi ces populations, 16 millions environ vivent dans des villes de tout au plus 50 000 habitants. Si les obstacles au commerce international entravent le commerce interurbain, la réduction des barrières commerciales n'est pas la seule mesure nécessaire. L'infrastructure de transport joue un rôle essentiel dans la connexion des villes entre elles. Dans de vastes régions d'Afrique, cette infrastructure est insuffisante ; y compris en comparaison avec d'autre pays au niveau de développement similaire. Ceci augmente les temps et les coûts de déplacement des personnes et marchandises, rend les voyages imprévisibles.

La littérature fournit de nombreuses évidences théoriques et empiriques à ce sujet et atteste de l'importance que représentent les coûts de transports pour les économies urbaines (Storeygard, 2016[30]). Bien qu'il reste à définir dans quelle mesure la qualité de l'infrastructure influe sur les coûts de transport (Banque mondiale, 2008[31]), la nécessité d'investir dans les infrastructures en Afrique ne fait aucun doute. De toutes les régions du monde, c'est le continent africain qui compte le moins de kilomètres de route par habitant et par superficie (Graphique 2.6).

Graphique 2.6. Longueur de route par habitant et par superficie



Source Calculs OCDE/CSAO basés sur CIA (2021[32]).

Partout dans le monde, les grappes urbaines prospères bénéficient toutes d'infrastructures de transport de qualité reliant les villes entre elles. La circulation rapide, bon marché et pratique des personnes, des marchandises et de l'information entre les villes facilite l'émergence d'économies interconnectées créatrices d'économies d'agglomération et d'économies de réseau qui, à leur tour, nourrissent un cercle vertueux attirant de nouvelles entreprises.

Les grappes urbaines émergentes identifiées précédemment permettent de repérer les régions où les investissements dans les infrastructures de transport peuvent générer de hauts rendements. Du fait de la densité de la population et de l'activité économique, les routes et les voies ferrées peuvent y bénéficier d'un grand nombre d'utilisateurs ; le nombre d'usagers potentiels étant bien plus élevé dans les villes qu'en milieu rural. Contrairement aux zones rurales, les investissements dans les transports, dans une ligne ferroviaire de banlieue par exemple, peuvent donc être économiquement viables en ville.

Toutefois, les infrastructures de transport interurbain ne seront profitables que si elles sont mises en place par des structures de gouvernance à même de cibler les secteurs les plus rentables et de coordonner leur action avec d'autres politiques publiques (FIT, 2018[33]). Si les grands investissements routiers relèvent des gouvernements nationaux, ils doivent être reliés à l'infrastructure locale, dont la responsabilité incombe bien souvent aux gouvernements infranationaux. Il est donc indispensable de coordonner les investissements avec les politiques de secteurs autres que celui des transports ; en particulier l'aménagement du territoire (voir Chapitre 4).

Un manque de coordination entre les secteurs politiques et les niveaux de gouvernement peut entraîner des conséquences inattendues. Au XX^{e} siècle, les autoroutes des pays riches ont souvent été construites à travers des zones bâties, sans tenir compte des conséquences au niveau local. Cela a conduit à une dégradation des villes et des quartiers entiers ont été virtuellement détruits, avec des répercussions économiques et sociales sur plusieurs dizaines d'années (Lewis, 2017[34]). Des infrastructures de transport interurbain mal connectées aux réseaux locaux de transport peuvent également entraîner des engorgements de circulation, ou rendre les trajets en train inefficaces si les gares ne sont pas facilement accessibles.

Encadré 2.3. De nouvelles mesures pour décrire le réseau routier africain

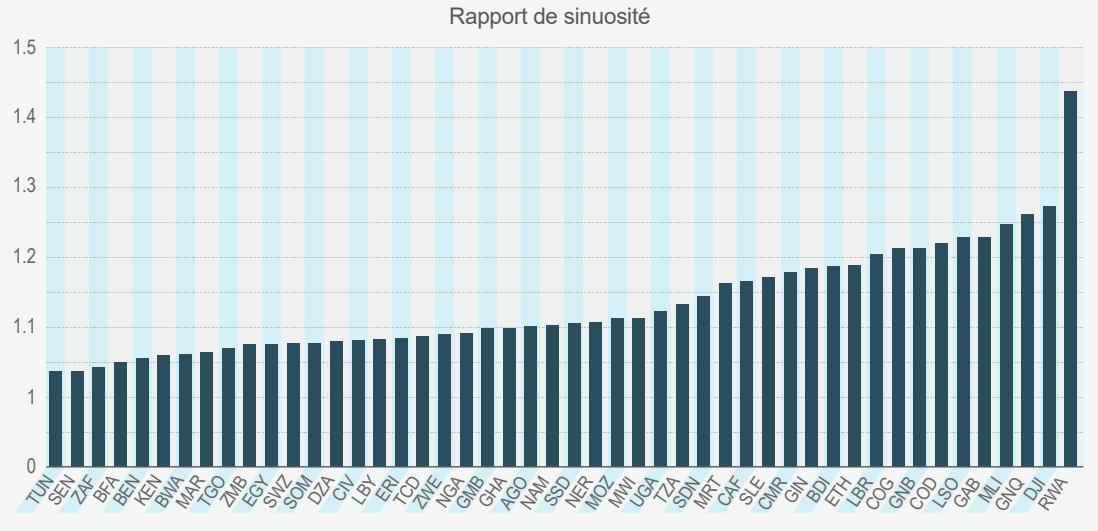
L'analyse de réseau utilisée ci-dessus pour identifier les grappes urbaines permet de développer de nouvelles mesures pour le réseau routier des pays africains. Ces mesures sont basées sur la relation entre la distance géographique séparant deux villes et la distance réelle de trajet en empruntant les routes principales qui relient les villes.

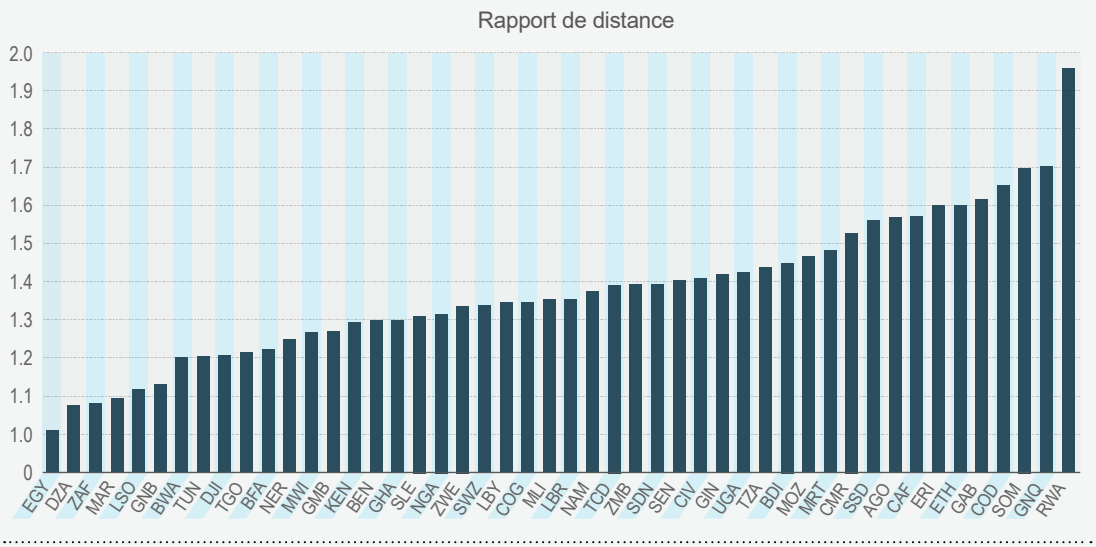
Le rapport de sinuosité permet de quantifier dans quelle mesure les routes d'un pays adoptent une voie directe ou effectuent des détours pour contourner des obstacles naturels, tels que des rivières ou des montagnes. Ce rapport est appliqué à deux villes directement reliées par une route. Si la route est parfaitement rectiligne, la distance géographique est égale à la distance de trajet et le rapport entre les deux villes est de 1. Plus la route est sinueuse et plus la distance de trajet entre les villes est longue, plus le rapport augmente. Il est possible, en mesurant le rapport pour toutes les paires de villes directement reliées par une route, de calculer le rapport de sinuosité moyen par pays.

Le rapport de distance est un rapport similaire qui tient également compte du fait que de nombreuses villes ne sont pas reliées par une route directe. Plutôt que de se rendre directement d'une ville à l'autre, il est parfois nécessaire de faire des détours par d'autres villes. Le rapport de distance en tient compte en calculant le rapport entre la distance par la route et la distance géographique de toutes les villes d'un pays, qu'elles soient ou non reliées par une route directe. La moyenne nationale de ce rapport est influencée par deux facteurs, à savoir la sinuosité des routes existantes et la mesure dans laquelle le réseau routier oblige à effectuer des détours par d'autres villes plutôt que de relier directement deux villes données.

Ces deux paramètres sont étroitement liés aux conditions géographiques. Il est plus facile de relier par une route directe des villes situées en plaine, qu'aucun obstacle de taille ne sépare, que des villes séparées par une chaîne de montagnes. Ainsi, le Rwanda, l'un des pays d'Afrique les plus montagneux, affiche les rapports les plus élevés sur ces deux indices. De plus, le niveau de revenu est un facteur déterminant de l'état du réseau routier. Il n'est donc pas surprenant de constater que certains des pays les plus développés d'Afrique, comme l'Algérie, l'Égypte et l'Afrique du Sud, présentent les rapports route/distance géographique les plus faibles, indiquant que la plupart des villes de ces pays bénéficient de connexions routières directes.

Graphique 2.7. Rapport de sinuosité (en haut) et rapport de distance (en bas) par pays



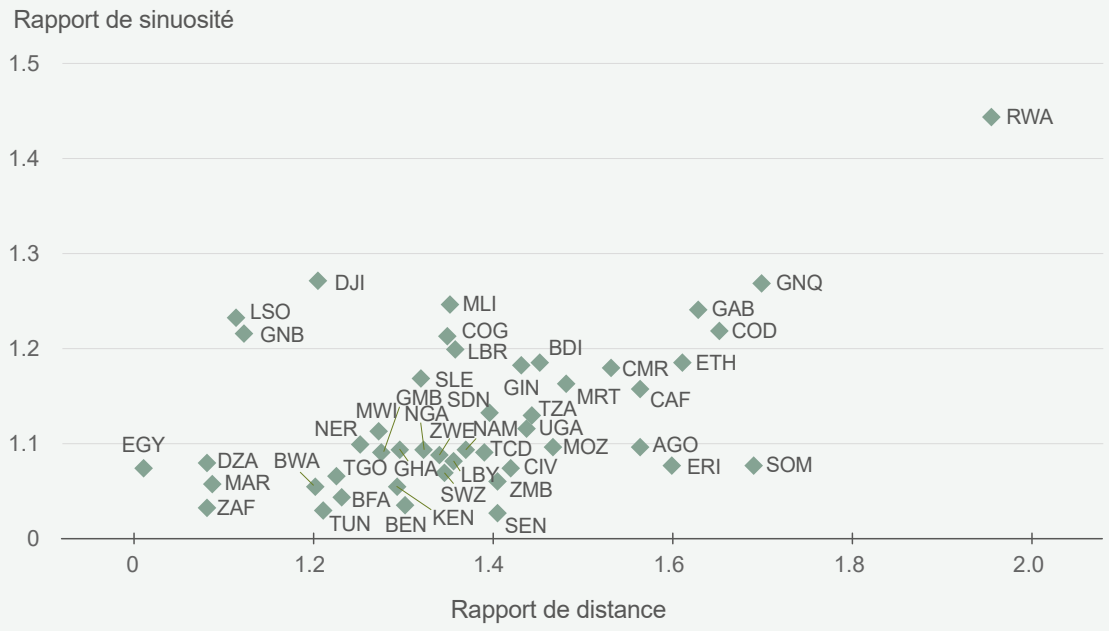


Note On détermine le rapport de sinuosité en calculant le rapport entre la longueur moyenne d'une route et la distance moyenne entre les points de départ et d'arrivée d'une route. Il mesure la sinuosité d'une route (c.-à-d. son degré de déviation par rapport à une ligne droite). Le rapport de distance est le rapport de la distance moyenne d'un trajet entre deux villes par le réseau routier principal et la distance géographique qui sépare ces deux villes. Le rapport de distance souligne la sinuosité des routes et démontre qu'un grand nombre de villes ne bénéficient pas d'une connexion routière directe, nécessitant le passage par d'autres villes (voir Prieto Curiel et al. (2021[13]) pour davantage d'informations).

Source Calculs OCDE/CSAO basés sur OpenStreetMap (2021[1]) et OCDE/CSAO (2018[2]).

Le Graphique 2.8 illustre la relation entre le rapport de sinuosité et le rapport route/distance géographique. Certains pays, comme la Somalie, affichent un taux réseau-distance élevé mais un rapport de sinuosité faible. En effet, dans ces pays, les routes sont relativement droites, mais de nombreuses villes qui ne sont pas reliées par des routes directes, ce qui implique des détours par d'autres villes. Inversement, d'autres pays affichent un rapport de sinuosité relativement élevé, mais un taux réseau-distance faible, indiquant que de nombreuses villes sont reliées entre elles par des routes directes, quoique relativement sinueuses et détournées. On retrouve également ce schéma dans les pays où de nombreuses villes sont reliées entre elles par plusieurs routes, comme en Égypte. Il se peut que certaines de ces routes soient des autoroutes modernes qui relient les villes directement, réduisant ainsi le rapport route/distance géographique, alors que d'autres routes, plus anciennes et moins rectilignes, existent en parallèle, augmentant le rapport de sinuosité.

Graphique 2.8. Relation entre le rapport de sinuosité et le rapport de distance



Note Pour une description détaillée de la méthodologie utilisée, se reporter à Prieto Curiel et al. (2021[13])

Source Calculs OCDE/CSAO basés sur OpenStreetMap (2021[1]) et OCDE/CSAO (2018[2]).

Un bon réseau ferroviaire est indispensable pour relier les villes au sein des grappes

Les grappes urbaines ont été identifiées en fonction des liaisons routières existantes entre les villes. Cette méthode a été adoptée car le transport routier est de loin le mode de transport majoritaire. Toutefois, le chemin de fer est un mode de transport essentiel pour les grappes urbaines. Dans de nombreux pays, le transport ferroviaire représente plus de 50 % des trajets interurbains sur des distances de plusieurs centaines de kilomètres (L.E.K., 2019[35]). C'est par exemple le cas en Corée où plus des deux tiers des trajets reliant la capitale Séoul à Busan, deuxième ville du pays situées à environ 330 kilomètres, sont effectués en train (Matsumoto, Morichi et Acharya, s.d.[36]).

Parfois jugé non prioritaire, le chemin de fer peut pourtant s'avérer très rentable. L'exemple chinois en est l'illustration. Dès le milieu des années 1990, alors que son PIB annuel par habitant était de 1 100 USD, la Chine a massivement investi dans son réseau ferroviaire ; puis s'est tournée vers des lignes à grande vitesse au milieu des années 2000, alors que son PIB par habitant s'élevait à 2 400 USD. Aujourd'hui, la plupart des pays africains dépassent ou atteignent ces niveaux de revenus. Pour éviter une dépendance excessive au transport routier, ils doivent accroitre leurs investissements ferroviaires urbains et interurbains.

Les avantages du transport ferroviaire sont les suivants.

Premièrement, ils ont une capacité de transport de passagers largement supérieure à celle des réseaux routiers. Ceci est important dans les villes très peuplées où les routes sont encombrées et l'espace limité. Les chemins de fer à double voie peuvent transporter plus de 50 000 passagers par heure (RATP, 2017[37]) ; alors que

la capacité maximale d'une voie unique d'autoroute est d'environ 2 000 véhicules par heure (National Roads Authority, 2012[38]). Même les autoroutes à grande circulation ne transportent pas plus de 20 000 véhicules par voie par jour, et donc bien moins que le nombre de passagers qu'une voie ferrée peut transporter en une heure seulement.

Deuxièmement, les chemins de fer modernes sont bien souvent le mode de transport le plus rapide entre les villes ; même en tenant compte des temps de déplacement vers et depuis les gares. Les trains atteignent des vitesses beaucoup plus élevées que les voitures et ne sont pas gênés par la circulation. La vitesse opérationnelle d'un grand nombre de lignes à grande vitesse – y compris le premier train à grande vitesse d'Afrique qui assure la liaison Tanger-Casablanca au Maroc (Encadré 2.4) – dépasse les 300 kilomètres à l'heure. Des trains dont la vitesse opérationnelle serait au moins deux fois inférieure peuvent eux aussi permettre d'économiser un temps considérable par rapport aux liaisons routières encombrées. Par ailleurs, le voyage en train est plus rapide que le voyage en avion sur les distances habituelles à l'intérieur des grappes urbaines ; les aéroports étant souvent situés loin des centres villes et les procédures d'embarquement fastidieuses allongent la durée du trajet.

Troisièmement, l'empreinte écologique du transport ferroviaire est plus faible. Les émissions de carbone par passager-kilomètre en train sont de 3 à 24 % inférieures au transport routier en voiture individuelle (Department for Business, Energy and Industrial Strategy, 2020[39]). Par ailleurs, le transport ferroviaire génère des quantités bien plus faibles de polluants atmosphériques que le transport routier ; avantage essentiel dans les zones urbaines à forte densité de population plus gravement touchées par les problèmes de pollution atmosphérique que d'autres parties du pays.

Quatrièmement, le développement ferroviaire améliore la sécurité routière et diminue la mortalité sur les routes. L'Afrique compte pour plus de 23 % des décès par accident de la route dans le monde, soit 27.5 décès pour 100 000 habitants (Banque mondiale, 2019[40]). 3.3 % des décès en Afrique seraient dus à des accidents de circulation.

Encadré 2.4. Le train à grande vitesse est un mode de transport essentiel pour de nombreuses grappes urbaines

Le Tōkaidō Shinkansen japonais, la plus ancienne ligne ferroviaire à grande vitesse au monde, relie l'une des plus grandes mégalopoles de la terre

La ligne à grande vitesse Tōkaidō Shinkansen, au Japon, est la plus ancienne du monde et l'une des plus prospères. Elle relie Tokyo, Nagoya, Kyoto et Osaka, les plus grandes villes de la mégalopole Taiheiyō Belt, dont les zones urbaines abritent quelque 60 millions d'habitants au total. Lors de son inauguration en 1964, ses trains atteignaient des vitesses allant jusqu'à 210 kilomètres à l'heure. Par la suite, la ligne a été modernisée pour permettre aux trains de circuler à des vitesses atteignant 285 kilomètres à l'heure. Aujourd'hui, deux heures et demie suffisent pour effectuer les 515 kilomètres qui séparent Tokyo et Osaka.

Si la vitesse d'exploitation du Tōkaidō Shinkansen est aujourd'hui dépassée par de nombreux autres systèmes ferroviaires à grande vitesse, la fréquence de ses trains et le nombre de passagers transportés restent remarquables. En 2016, 365 trains transportant 455 000 passagers par jours circulaient quotidiennement sur la ligne. Pour accroître la capacité et réduire les temps de trajet, le Japon construit actuellement une ligne à suspension magnétique (maglev) le long du même couloir, pour des trains capables de circuler à 500 kilomètres à l'heure. Dans un premier temps, cette ligne reliera Tokyo à Nagoya, avant qu'elle ne soit potentiellement prolongée jusqu'à Osaka.

Al-Boraq, la première ligne ferroviaire à grande vitesse d'Afrique, relie Tanger à Casablanca

La première ligne ferroviaire à grande vitesse d'Afrique a été ouverte en 2018 au Maroc, et relie Tanger à Rabat et Casablanca. Elle utilise en partie une ligne ferroviaire existante modernisée et en partie une ligne à grande vitesse nouvellement construite qui permet d'atteindre des vitesses d'exploitation de 320 kilomètres à l'heure. L'ouverture de ces 323 kilomètres de voie ferrée a permis de réduire le temps de trajet entre Tanger et Casablanca de 4 h 45 min à 2 h 10 min, soit environ la moitié du temps nécessaire pour effectuer le même trajet en voiture. La ligne ferroviaire propose des connexions toutes les 30 minutes aux heures de pointe, et toutes les heures pendant les heures creuses.

Au cours des 16 premiers mois de son exploitation, 3 millions de passagers ont emprunté la ligne. Les plans d'extension prévoient la construction de nouvelles voies à grande vitesse le long des tronçons actuellement exploités sur des voies anciennes modernisées, ainsi que la construction d'une ligne ferroviaire à grande vitesse entre Marrakech et Agadir. En outre, une extension du réseau ferroviaire à Casablanca est prévue, afin d'améliorer les liaisons entre la gare ferroviaire et la zone métropolitaine environnante.

Source Briginshaw (2014[41]), *International Railway Journal*, https://www.railjournal.com/in_depth/shinkansen-half-a-century-of-speed ; Matsumoto, Okuda et Fukasawa (2018[42]), *Method for Forecasting Fluctuation in Railway Passenger Demand for High-speed Rail Services*, http://dx.doi.org/10.2219/rtriqr.59.3_194.

Notes

1 Ces retards peuvent survenir aux frontières ou dans d'autres endroits, comme les entrepôts, où les formalités d'exportation ont lieu et où les marchandises sont contrôlées.

2 Peu d'informations systématiques sont disponibles sur l'impact des barrières commerciales sur le commerce à petite échelle. Cela est dû en partie à la nature informelle d'une grande partie de ce commerce (Bensassi, Jarreau et Mitaritonna, 2018[9]) et en partie à la grande diversité des produits, des frontières traversées et de la taille des cargaisons. En outre, les coûts encourus peuvent prendre des formes variées, y compris les délais prolongés et la nécessité de verser des redevances ou des pots-de-vin.

3 Pour plus d'informations techniques sur le modèle, se reporter à (Prieto Curiel et al., 2021[13])

4 Les temps de trajet sont estimés sur la base de la longueur et de la classification des routes (p. ex., route principale, route secondaire) fournies par OpenStreetMap.

Références

Abrego, L. et al. (2019), *The African Continental Free Trade Agreement: Welfare Gains Estimates from a General Equilibrium Model*, IMF, https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/06/07/The-African-Continental-Free-Trade-Agreement-Welfare-Gains-Estimates-from-a-General-46881. [16]

Banque mondiale (2020), *Monitoring Small-scale Cross-border Trade in Africa: Issues, Approaches & Lessons*. [43]

Banque mondiale (2020), *The African Continental Free Trade Area: Economic and Distributional Effects*, Banque mondiale, https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1559-1. [10]

Banque mondiale (2019), *Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies*, Banque mondiale, https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1440-2. [8]

Banque mondiale (2019), *Mortality caused by road traffic injury (per 100,000 population)*, https://data.worldbank.org/indicator/SH.STA.TRAF.P5. [40]

Banque mondiale (2008), *Transport Prices and Costs in Africa*, Banque mondiale, https://doi.org/10.1596/978-0-8213-7650-8. [31]

Bensassi, S., J. Jarreau et C. Mitaritonna (2018), « Regional Integration and Informal Trade in Africa: Evidence from Benin's Borders », *Journal of African Economies*, vol. 28/1, pp. 89-118, https://doi.org/10.1093/jae/ejy016. [9]

Briginshaw, D. (2014), « Shinkansen: half a century of speed », *International Railway Journal*, https://www.railjournal.com/in_depth/shinkansen-half-a-century-of-speed. [41]

CEA (2022), *State of Urbanization 2020 - Cities: gateways for economic integration in Africa*. [17]

CEA (2017), *Economic Report on Africa 2017: Urbanization and Industrialization for Africa's Transformation*, United Nations Economic Commission for Africa, Addis Ababa, https://repository.uneca.org/handle/10855/23723. [25]

CIA (2021), *The World Factbook*, https://www.cia.gov/the-world-factbook/. [32]

CNUCED (dir. pub.) (s.d.), *UNCTADStat*, https://unctadstat.unctad.org/EN/. [21]

Commission européenne (2020), *GHS Urban Centre Database 2015, Public Release 2019, Version 1.2*, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC115586/ghs_stat_ucdb2015mt_globe_r2019a_v1_0_web_1.pdf. [6]

de Melo, J. et Y. Tsikata (2014), *Regional integration in Africa: Challenges and prospects*, UNU-WIDER, https://doi.org/10.35188/unu-wider/2014/758-5. [11]

Department for Business, Energy and Industrial Strategy (2020), *2020 Government Greenhouse Gas Conversion Factors*, https://www.gov.uk/government/publications/greenhouse-gas-reporting-conversion-factors-2020. [39]

FIT (2018), *Connectivity and City Clusters : Summary and Conclusions*, les Rapports de table ronde du FIT, n° 173, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/fc3db0be-en. [33]

Fujita, M. (2007), « Globalization, Regional Integration, and Spatial Economics: An Introduction », dans *Regional Integration in East Asia*, Palgrave Macmillan UK, London, https://doi.org/10.1057/9780230626607_1. [29]

Gadzala, A. (2017), *Capturing the African Consumer Market*, https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2017/09/Capturing_the_African_Consumer_Market_web_0907.pdf. [23]

Gollin, D., R. Jedwab et D. Vollrath (2015), « Urbanization with and without industrialization », *Journal of Economic Growth*, vol. 21/1, pp. 35-70, https://doi.org/10.1007/s10887-015-9121-4. [19]

Graff, T. (2018), *Spatial Inefficiencies in Africa's Trade Network*, University of Oxford, https://ideas.repec.org/p/csa/wpaper/2018-17.html. [20]

Henderson, J. et S. Kriticos (2018), « The Development of the African System of Cities », *Annual Review of Economics*, vol. 10/1, pp. 287-314, https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080217-053207. [22]

L.E.K. (2019), « New Routes to Profitability in High-Speed Rail », *Executive Insights*, vol. 21/9. [35]

Lewis, T. (2017), *Divided Highways*, Cornell University Press, https://doi.org/10.7591/9780801467837. [34]

Matsumoto, M., S. Morichi et S. Acharya (s.d.), *International Comparison on Modal Share of Intercity Passenger Trips in Asian Countries*, http://library.jsce.or.jp/jsce/open/00039/201206_no45/pdf/346.pdf. [36]

Matsumoto, R., D. Okuda et N. Fukasawa (2018), « Method for Forecasting Fluctuation in Railway Passenger Demand for High-speed Rail Services », *Quarterly Report of RTRI*, vol. 59/3, pp. 194-200, https://doi.org/10.2219/rtriqr.59.3_194. [42]

Meijers, E. et M. Burger (2016), « Stretching the concept of 'borrowed size' », *Urban Studies*, vol. 54/1, pp. 269-291, https://doi.org/10.1177/0042098015597642. [5]

Melitz, M. et D. Trefler (2012), « Gains from Trade when Firms Matter », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 26/2, pp. 91-118, https://doi.org/10.1257/jep.26.2.91. [27]

National Roads Authority (2012), « A Study of Lane Capacity in the Greater Dublin Area », *Transport Research & Information Note*, https://www.tii.ie/tii-library/strategic-planning/transport-research-and-information-notes(trins)/A-Study-of-Lane-Capacity-in-the-Greater-Dublin-Area.pdf. [38]

Nelson, A. et al. (2019), « A suite of global accessibility indicators », *Scientific Data*, vol. 6/1, https://doi.org/10.1038/s41597-019-0265-5. [12]

OCDE (2021), *Investissements d'infrastructure (indicateur)*, https://doi.org/10.1787/0906a198-fr (consulté le 9 septembre 2021). [44]

OCDE (2015), *The Metropolitan Century : Understanding Urbanisation and its Consequences*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264228733-en. [4]

OCDE (2012), *OECD Territorial Reviews: Skåne, Sweden 2012*, OECD Territorial Reviews, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264177741-en. [7]

OCDE/CSAO (2020), *Dynamiques de l'urbanisation africaine 2020 : Africapolis, une nouvelle géographie urbaine*, Cahiers de l'Afrique de l'Ouest, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/481c7f49-fr. [3]

OCDE/CSAO (2018), *Africapolis (base de données)*, http://africapolis.org. [2]

ONU DAES (2019), *World Urbanization Prospects, 2018 Revision*, ONU DESA, https://population.un.org/wup/. [18]

OpenStreetMap (2021), *OpenStreetMap (base de données)*, https://www.openstreetmap.org/. [1]

Oxford Economics (2020), « Africa's emerging role as a global consumer powerhouse », *Research Briefing | Africa*. [24]

Prieto Curiel, R. et al. (2021), « Detecting cities with high intermediacy in the African urban network », *pre-print*, https://doi.org/10.48550/arXiv.2110.12142. [13]

RATP (2017), *Les chiffres-clés du RER A*, Groupe RATP, https://www.ratp.fr/travaux-ete-rer/les-chiffres-cles-du-rer. [37]

Storeygard, A. (2016), « Farther on down the Road: Transport Costs, Trade and Urban Growth in Sub-Saharan Africa », *The Review of Economic Studies*, vol. 83/3, pp. 1263-1295, https://doi.org/10.1093/restud/rdw020. [30]

Tralac (2020), *Trade in services negotiations under the AfCFTA*, The Trade Law Centre, https://www.tralac.org/documents/resources/faqs/3190-trade-in-services-negotiations-under-the-afcfta-q-a-march-2020/file.html. [14]

UA & CEA (2020), *African Continental Free Trade Area, Updated Questions and Answers*, https://www.tralac.org/documents/resources/cfta/3226-afcfta-updated-questions-and-answers-atpc-auc-january-2020/file.html. [15]

University of Alberta, Canada (2017), « How does international trade affect household welfare? », *IZA World of Labor*, https://doi.org/10.15185/izawol.378. [28]

World Development Indicators (s.d.), *World Development Indicators*, https://data.worldbank.org/indicator/EG.ELC.ACCS.ZS. [26]

Annexe 2.A. Tableaux Grappes urbaines en Afrique

Tableau annexe 2.A.1. Grappes urbaines compactes

Grappes urbaines de plus de 2.5 millions de résidents urbains dans un rayon de distance de trajet de 100 kilomètres

Nom de la grappe	Population urbaine totale	Population totale	Nombre de villes	Villes de plus de 1 million d'habitants	Superficie totale de la grappe (en km²)	Zone bâtie totale (en km²)
Le Caire-Alexandrie-Sohag	81 892 000	92 039 000	1 005	7	73 108	6 344
Lagos-Ibadan-Cotonou	32 988 000	45 629 000	246	3	65 715	5 647
Onitsha-Uyo-Port Harcourt	27 582 000	42 587 000	201	6	54 510	8 393
Johannesburg -Soshanguve-Evaton centre	15 830 000	19 970 000	112	2	55 388	4 141
Casablanca-Rabat-Meknès	10 666 000	14 576 000	40	3	37 336	1 168
Addis Abeba-Sodo-Hawassa	10 582 000	16 019 000	60	3	29 068	4 277
Accra-Kumasi-Koforidua	10 432 000	17 972 000	101	2	47 990	2 681
Kisumu-Mbale-Kericho	9 887 000	12 542 000	22	2	21 379	9 549
Kinshasa-Brazzaville-Mbanza-Ngungu	9 212 000	9 126 000	13	2	7 295	701
Alger-Blida-Tizi Ouzou	7 877 000	12 065 000	85	1	29 825	1 512
Nairobi-Machakos-Tala/Kangundo	7 747 000	11 434 000	21	1	15 440	2 461
Luanda-Sassalemba-Caxito	7 116 000	16 925 000	3	1	5 578	1 011
Kampala-Jinja-Njeru	6 513 000	10 338 000	44	1	17 623	1 561
Dar es Salaam-Zanzibar-Mkwajuni	6 339 000	8 753 000	11	1	11 039	1 305
Khartoum-al-Khalas-al-Sururab Ouest	6 076 000	6 038 000	24	1	5 107	1 019
Kigali-Gisenyi/Kisoro-Ruhango	5 835 000	10 921 000	28	2	16 275	1 989
Abidjan-Grand-Bassam-Adzopé	5 457 000	5 681 000	30	1	14 388	519
Kano-Wudil-Gwarzo	5 131 000	14 283 000	53	1	17 859	430
Kisii-Bomet-Migori	4 772 000	5 283 000	6	1	9 851	7 686
Le Cap-Paarl Centre-Strand Centre	4 705 000	5 942 000	27	1	16 818	855
Tunis-Sousse-Nabeul	4 685 000	6 606 000	41	1	23 013	884
Durban-Pietermaritzburg Centre-Empumalanga	4 684 000	6 006 000	30	1	13 420	1 445
Dakar-Thiès-M'bour	4 378 000	6 726 000	21	1	10 215	436
Abuja-Karu-Gwagwalada	4 123 000	7 044 000	45	1	21 049	868
Yaoundé-Mbalmayo-Obala	4 055 000	4 917 000	6	1	8 637	383
Constantine-Sétif-El Eulma	3 966 000	6 607 000	91	0	26 094	666
Douala-Limbe-Buéa	3 672 000	4 978 000	22	1	10 364	438
Bamako-Koulikoro	2 845 000	5 443 000	3	1	5 481	515
Ville de Maputo-Municipalité de de Manhiça-Ville de Boane	2 836 000	3 167 000	10	1	5 240	1 012
Harare-Ruwa-Marondera	2 723 000	3 677 000	10	1	16 578	900
Lusaka-Kafue-Chongwe	2 613 000	3 682 000	4	1	8 556	718

Note Voir l'Encadré 2.1 pour davantage d'informations concernant la définition des grappes urbaines.

Source Calculs OCDE/CSAO basés sur OpenStreetMap (2021[1]) et OCDE/CSAO (2018[2]).

Tableau annexe 2.A.2. Grappes urbaines étendues

Grappes urbaines de plus de 10 millions de résidents urbains sur un rayon de distance de trajet de 250 kilomètres

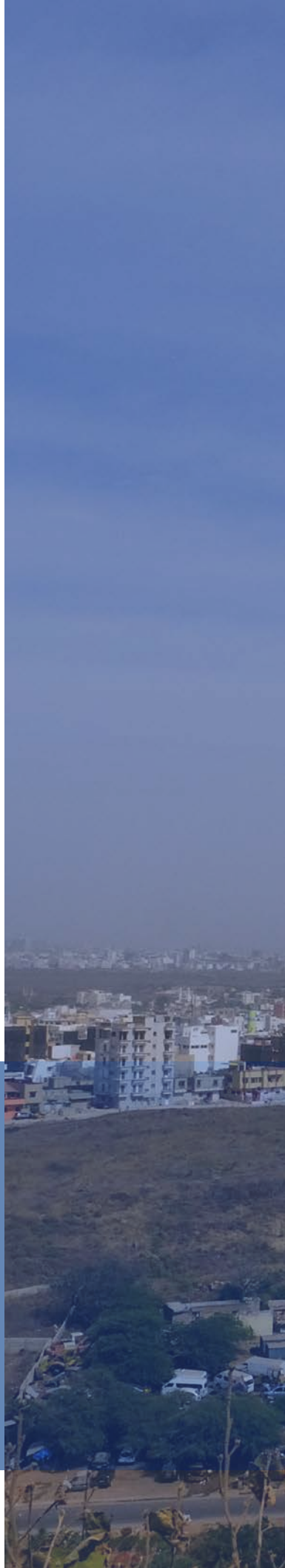
Nom de la grappe	Population urbaine totale	Population totale	Nombre de villes	Villes de plus de 1 million d'habitants	Superficie totale de la grappe (en km²)	Zone bâtie totale (en km²)
Ouest-africain	83 903 000	139 017 000	821	12	321 499	19 169
Nil	82 583 000	93 427 000	1 025	7	138 412	6 549
Afrique des Grands Lacs	35 589 000	57 522 000	151	6	155 281	26 862
Algérien	19 789 000	32 380 000	332	2	138 095	3 470
Sud-africain	19 651 000	27 377 000	236	2	232 890	6 209
Marocain	15 807 000	26 358 000	107	5	120 991	1 692

Note Voir l'Encadré 2.1 pour davantage d'informations concernant la définition des grappes urbaines.

Source Calculs OCDE/CSAO basés sur OpenStreetMap (2021[1]) et OCDE/CSAO (2018[2]).

3

Ancrer le rôle des villes dans la planification économique nationale



Ce chapitre souligne la nécessité de concevoir - dans le cadre des stratégies économiques nationales - des feuilles de route sur l'avenir des villes. La conception et la coordination des politiques, aux niveaux local et national, est indispensable pour chaque région d'un pays et pour chaque secteur de l'économie. Ce chapitre présente une vision d'ensemble des approches que les gouvernements nationaux peuvent envisager pour soutenir et stimuler la performance économique des villes. Il souligne l'importance de l'investissement dans le capital humain, les infrastructures et les institutions publiques. Il propose un ensemble de mesures et de politiques publiques sur lesquelles les gouvernements peuvent s'appuyer pour mettre les villes au premier plan de leur politique économique nationale.



Résumé

Ancrer le rôle des villes dans la planification économique nationale

Les gouvernements nationaux doivent ancrer la politique urbaine dans la planification économique, ces deux facteurs étant étroitement liés. Les villes génèrent la majeure partie de la croissance économique et de la création d'emplois dans presque tous les pays. Leurs performances économiques jouent un rôle crucial dans la réussite de l'économie nationale, et ce rôle devrait s'accroitre avec l'urbanisation croissante. Ce chapitre présente des considérations utiles pour les politiques sur le rôle économique des villes. Il propose également un cadre thématique et des recommandations[1] politiques pour intégrer rôle des villes dans la planification économique nationale.

Il est important de mettre en place des politiques ciblées et cohérentes pour les villes car de nombreuses politiques nationales ont des effets diversifiés dans l'espace et impactent différemment les villes et les zones rurales. Il incombe aux gouvernements de tenir compte de cette diversité et de veiller à ce que les politiques nationales soient adaptées aux villes à croissance rapide. Le développement urbain nécessite des investissements importants et implique de multiples acteurs et sources de financement. Des plans de développement nationaux bien conçus permettent de coordonner une multiplicité d'acteurs et d'objectifs afin que le développement économique des villes bénéficie du soutien requis.

Le nombre et la qualité des emplois créés par les centres urbains et le niveau de productivité de leurs travailleurs et de leurs entreprises déterminent leur contribution à l'économie. S'ils veulent renforcer la performance économique des villes, les responsables politiques doivent considérer que :

- En moyenne, les plus grandes villes sont les plus productives. Cependant, leurs coûts de transaction et de la vie élevés réduisent leur compétitivité économique et le niveau de vie de la population. Ceci est le symptôme de « déséconomies d'agglomération » causées par un manque de planification et d'investissement.
- Le capital humain est un déterminant majeur de la productivité, en particulier dans les villes. Les travailleurs des grandes agglomérations ont généralement des niveaux de compétences plus élevés que ceux des petites villes. Les populations hautement qualifiées augmentent les économies d'agglomération que les villes peuvent générer.
- Les infrastructures, locales et nationales, sont essentielles. Si tout démontre l'importance première d'un approvisionnement électrique stable, les transports, les technologies de l'information et de la communication (TIC), l'eau et l'assainissement, ont également un impact important sur les performances économiques. Une hausse significative des investissements publics est nécessaire ; mais elle ne sera efficace que si elle est opérée dans le cadre d'une coordination intersectorielle et entre les différents échelons de gouvernement.
- Des institutions efficaces et un environnement réglementaire stable donnent aux entreprises la visibilité dont elles ont besoin pour réaliser des investissements. Ils permettent, entre autres, d'obtenir des financements et d'acquérir des terrains, de faire respecter les contrats et de protéger les innovations. Ils sont essentiels pour que les entreprises se développent et soient plus productives.
- La forme urbaine affecte de nombreux ressorts des économies d'agglomération ; par exemple l'accès à l'emploi ou la proximité des entreprises les unes par rapport aux autres. Cependant, il existe peu d'études empiriques rigoureuses sur l'importance de ce facteur dans les villes Africaines ; des recherches plus approfondies sont nécessaires.

Les villes africaines doivent fournir des emplois à une population toujours croissante. Les gouvernements doivent donc faciliter une urbanisation porteuse d'emplois. La multiplication des emplois dans des secteurs peu productifs, tels que les services non qualifiés, risque de freiner la productivité. Pour éviter cela, la croissance de la production industrielle et des services marchands, ainsi que d'autres secteurs capables de générer une croissance de l'emploi et de la productivité, est essentielle.

Investir dans les villes les plus productives, y compris les villes principales, devrait constituer une priorité afin de maximiser les économies d'agglomération. Dans le même temps, les inégalités spatiales doivent être corrigées par des investissements dans les villes petites et moyennes, ainsi que dans les transports interurbains. Enfin, le capital humain et la protection

sociale doivent être érigés au rang de priorité. Les politiques sectorielles doivent répondre aux spécificités locales et favoriser la mobilité de l'emploi entre les villes.

Au-delà des politiques spécifiques, les gouvernements nationaux doivent garantir un cadre politique intégré. Des ensembles complets et cohérents de politiques sont plus efficaces que les politiques prises isolément ; ils favorisent les complémentarités et évitent les goulets d'étranglement. Les politiques publiques doivent être coordonnées entre secteurs et niveaux de gouvernement.

Pourquoi les gouvernements nationaux devraient-ils intégrer les villes dans plans économiques nationaux ?

L'Afrique s'urbanise à une vitesse sans précédent. En 1950, 13 % seulement de la population vivait dans une zone urbaine. En 2015, ce taux était de 50 % (OCDE/CSAO, 2018[1]). Les zones urbaines produisent la plus grande partie du Produit intérieur brut (PIB), sont des centres d'innovation et relient les pays africains aux autres économies du continent et du monde. Les villes sont au centre du développement économique, social et environnemental. Planifier leur croissance et intégrer leur potentiel dans la planification économique nationale permettra aux villes d'impulser un avenir durable et plus équitable.

L'urbanisation est porteuse de développement économique. Le déplacement de la main-d'œuvre des économies rurales à faible productivité vers les économies urbaines à forte productivité, dominées par l'industrie et les services marchands, a caractérisé le développement économique à travers le monde. La productivité supérieure des villes s'exprime dans leurs niveaux de revenu plus élevés que ceux des zones rurales. Mais l'urbanisation est également associée à la croissance économique et à la transformation des zones rurales. Sans l'urbanisation, aucune zone rurale n'aurait atteint des niveaux de revenu élevés. La migration vers les villes peut notamment augmenter le niveau de vie en zone rurale : les habitants ruraux restés sur place disposent de plus de terres à exploiter et peuvent tirer parti de la demande alimentaire urbaine croissante (Collier, 2017[2]).

Cependant, l'impact positif de l'urbanisation sur le développement économique ne peut s'exprimer sans intégrer les villes dans la planification économique nationale, pour trois raisons :

1. La productivité urbaine est essentielle à la croissance économique et à la création d'emplois.
2. Les politiques économiques ont un fort impact spatial, qu'il s'agit d'anticiper et de coordonner.
3. Les investissements urbains sont importants, multisectoriels et à long terme ; ils sont complexes et doivent être coordonnés au niveau national.

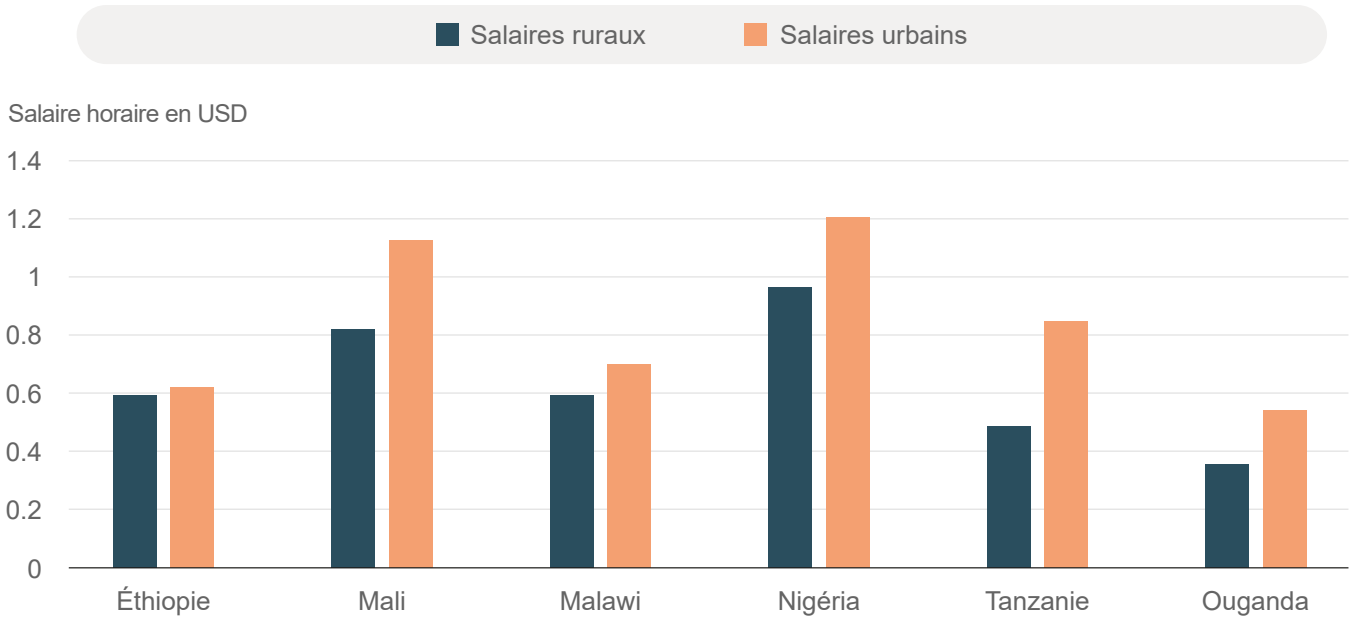
La productivité urbaine est essentielle à la croissance économique et à la création d'emplois

Investir dans les zones urbaines à croissance rapide est stratégique pour les pays, car stimuler le développement économique urbain stimule la croissance économique nationale. À mesure que les pays s'urbanisent et que leurs économies se transforment, l'activité économique qui alimente la croissance nationale se concentre de plus en plus dans les villes. Par conséquent, la croissance économique est déterminée par la productivité urbaine. Plus l'urbanisation progresse, plus la performance économique des villes devient importante pour la performance économique nationale.

Aucun pays au monde n'est devenu une économie à revenu élevé sans s'urbaniser. Seules les économies urbaines sont à même de développer des secteurs industriels et de services marchands robustes, piliers des économies avancées. Les villes sont des réservoirs de travailleurs qualifiés, de clients et de fournisseurs.

Elles offrent les infrastructures dont ont besoin les grandes entreprises pour opérer de manière efficace. Elles peuvent créer des emplois pour une population croissante, contrairement aux zones rurales, où la demande de main-d'œuvre agricole ne connaît, au mieux qu'une faible croissance.

Graphique 3.1. Salaires urbains et ruraux dans six pays africains



Note Données de 2010 à 2019. En raison des différences de méthodes d'enquête entre pays, il n'est pas possible de comparer le niveau des salaires des différents pays, mais l'écart salarial entre villes et campagnes au sein d'un pays donné a été systématiquement estimé.

Source Calculs de l'OCDE/CSAO fondés sur LSMS (Banque mondiale, 2008-2019[3]) et Africapolis (OCDE/CSAO, 2018[1]).

Les avantages des villes pour une économie moderne résident dans le fait que les entreprises et les travailleurs y sont plus productifs et gagnent des salaires plus élevés (économie d'agglomération). Toutefois, l'urbanisation ne s'opère pas au détriment des revenus ruraux ; c'est généralement l'inverse qui se produit. Quand l'offre de main-d'œuvre agricole diminue en raison de l'urbanisation, les salaires ruraux augmentent, les investissements en capital dans le secteur agricole sont plus rentables, la productivité augmente. En outre, l'urbanisation peut réduire le chômage rural et la fragmentation des terres agricoles ; ces deux facteurs étant corrélés à une faible productivité agricole (Desiere et Jolliffe, 2018[4]). Enfin, la demande alimentaire urbaine croissante peut augmenter le niveau des revenus des zones rurales.

C'est au plus fort du processus d'urbanisation, lorsque la migration des campagnes vers les villes est la plus intense, que s'opère le passage d'une agriculture à faible rendement vers des industries et services à rendement élevé. L'Afrique doit exploiter l'avantage de la productivité urbaine dès maintenant, en investissant dans les villes et des infrastructures plus efficaces (Venables, 2018[5]). Une planification faible doublée de peu d'investissements dans les villes engendre des pertes de productivité. Ceci est particulier vrai dans les économies en développement qui peinent à faire émerger un secteur manufacturier performant. La fragmentation et la mauvaise connectivité des villes africaines provoquent une mauvaise allocation du travail et réduit la productivité (Banque mondiale, 2020[6]).

Les politiques économiques nationales ont un impact spatial important, qu'il s'agit d'anticiper

Les politiques économiques et initiatives sectorielles nationales ont un impact spatial important et souvent durable ; les politiques territorialement indifférenciées[2]

peuvent s'avérer coûteuses. Une perspective spatiale du développement tient compte du système urbain national, de la répartition de la population et des activités dans le territoire, et de leur rôle dans le développement socioéconomique. Le développement urbain dépend de la trajectoire choisie. De nombreuses villes africaines ont été établies pendant la période coloniale pour faciliter la production et l'exportation des ressources naturelles et des produits agricoles. Les villes ont perduré et grandi, même lorsque les activités extractives et les systèmes de transport sur lesquels elles reposaient (par exemple les lignes de chemins de fer) ont perdu en importance. Dans une certaine mesure, le stock d'infrastructures dont ces villes ont hérité au moment de l'indépendance, l'inertie de la migration et de la croissance qui s'est poursuivie dans les périodes suivantes leur ont permis de subsister, même après qu'elles aient perdu leurs avantages économiques initiaux (Jedwab et Moradi, 2016[7]).

L'enseignement à tirer est clair : les politiques économiques ont des impacts spatiaux solides et durables. La politique industrielle constitue un autre excellent exemple. Historiquement, les politiques industrielles des économies en développement ont encouragé les exportations et la substitution de produits nationaux aux importations. Lorsque les industries de haute technologie nécessitant des travailleurs hautement qualifiés ont pris une place privilégiée, la croissance s'est progressivement concentrée dans quelques grands centres urbains, en particulier dans les zones côtières, comme cela a été le cas en Corée (Fullerton, 1997[8]). En Afrique, le mouvement d'industrialisation par substitution des importations, mené par l'État au début de la période postcoloniale, a coïncidé avec une croissance rapide de la population urbaine, en particulier dans les plus grandes villes, où se concentraient les emplois. On comptait peu d'autres centres de croissance industrielle en dehors de la capitale ou des villes principales car les infrastructures et les capacités en ressources humaines restaient limitées.

Les politiques relatives à des secteurs qui peuvent sembler plus éloignés des villes, comme l'agriculture et la production alimentaire, peuvent avoir un impact marqué sur les villes, soulignant l'importance d'une approche spatiale du développement. Les interventions destinées à améliorer la productivité agricole, par exemple, peuvent favoriser l'émergence de petites et moyennes villes dynamiques qui tirent parti des chaînes de valeur alimentaires domestiques dans la région agricole ciblée. Les relations entre politiques économiques et impacts spatiaux ne sont cependant pas toujours linéaires. Leurs conséquences voulues ou involontaires doivent être soigneusement évaluées et maîtrisées.

Les investissements urbains sont d'ampleur variable, sporadiques et doivent être coordonnés

Les arguments économiques en faveur de l'investissement dans les villes sont convaincants. La population urbaine de l'Afrique devrait pratiquement doubler au cours des deux prochaines décennies[3] ; d'ici 2025, les villes africaines produiront déjà près des deux tiers du PIB et une part encore plus importante de la croissance du PIB (MGI, 2011[9]). Selon la Banque africaine de développement (BAfD), « Des infrastructures de mauvaise qualité réduisent jusqu'à 2 % le taux de croissance moyen par habitant en Afrique » et nuisent gravement aux « entreprises ayant une forte valeur ajoutée, de grands potentiels d'emploi et des liens importants avec d'autres secteurs » (BAfD, 2018, pp. 83-84[10]). Même si l'Afrique serait la région du monde bénéficiant le plus de l'amélioration des infrastructures, ses villes pâtissent encore d'un manque criant de planification et d'investissements. Ceci se traduit par exemple, par le coût élevé de l'électricité qui réduit la compétitivité des entreprises. Les entreprises africaines paient entre 0.07 USD et 0.10 USD de plus le kWh d'électricité que les entreprises d'Asie de l'Est et du Sud. Le déficit d'investissement annuel total en infrastructures, pour l'ensemble de l'Afrique, est estimé entre 67.6 et 107.5 milliards USD, un chiffre qui ne fera qu'augmenter avec la progression de l'urbanisation. Les infrastructures stratégiques, comme les ports, les autoroutes, les réseaux de communication numérique et les zones économiques spéciales (ZES) ont une portée géographique nationale, mais jouent un rôle particulièrement important pour les économies urbaines. Les transports, l'énergie et les TIC, qui représentent 70 % des investissements nationaux en infrastructures, sont essentiels à la performance économique des villes (CEA, 2018b[11]).

Tous les investissements n'ont pas le même impact. Pour maximiser leur efficacité, ils doivent être soigneusement planifiés et coordonnés. Les investissements en capital – logements, bâtiments commerciaux, usines et infrastructures – sont durables et immobiles. La valeur de chacun dépend des autres. Tous les investisseurs, y compris les ménages, les chefs d'entreprise et les administrations publiques, doivent donc être au courant de ce que font les autres (Collier, 2017, p. 14[2]). Il en va de même entre les niveaux de gouvernement. Par exemple, l'efficacité d'un investissement du

ministère du commerce dans une Zone Économique Spéciale peut dépendre d'investissements parallèles dans les infrastructures routières reliant la ZES à un port, gérés par le ministère des transports.

La coordination horizontale et verticale entre entreprises, secteurs économiques et niveaux de gouvernement est donc essentielle pour maximiser les complémentarités. La coordination est également importante au sein d'un même secteur, par exemple le logement. La problématique du logement repose sur une multitude de facteurs (foncier, financement, compétences, *etc.*) et a de nombreux effets multiplicateurs (emplois, moyens de subsistance, revenus, impôts sur la propriété). Selon une estimation, la mise à disposition de crédits hypothécaires à long terme, calculés sur la valeur de 80 % de la maison la moins chère, pourrait potentiellement créer 1.3 million d'emplois dans le secteur de la construction en Afrique (CAHF, 2017[12]), ce qui entraînerait une hausse importante des recettes fiscales. Cependant, il arrive souvent que les dépenses publiques d'investissement proviennent de budgets qui ne sont pas ceux qui bénéficient des revenus de ces investissements. Sans coordination adéquate entre les secteurs, des investissements publics rentables peuvent ne pas être réalisés, car les décideurs ne prennent en compte que les coûts incombant à un seul budget, sans tenir compte des revenus qui reviendront à un autre budget.

Considérations pour l'élaboration de politiques nationales sur le rôle économique des villes

Le Chapitre 1 a montré que les villes africaines sont productives, et que la productivité du travail y augmente en moyenne de 0.3 % lorsque la population augmente de 10 %. Les villes sont bénéfiques à bien d'autres égards. Cependant, le potentiel de ces villes n'est pas pleinement exploité ; d'importantes insuffisances persistent en termes de logement, d'infrastructures et de qualité des emplois. Cette section analyse des options de politiques nationales destinées à maximiser le rôle économique des villes.

L'urbanisation et la croissance économique sont étroitement liées mais la relation entre les deux est complexe et non linéaire. Toutes les villes ne présentent pas le même niveau de performance économique ; les mesures requises pour stimuler le développement économique peuvent varier d'une ville à l'autre. De nombreux facteurs contribuent à la productivité urbaine et déterminent si une ville atteindra son potentiel productif. Les types d'interventions et d'investissements dépendent donc du contexte, des opportunités et des faiblesses spécifiques à chaque agglomération. La littérature empirique concernant les facteurs qui déterminent la productivité des villes africaines est à la fois vaste et préliminaire, surtout si l'on considère la complexité des facteurs en jeu et la difficulté que présente la mesure précise de leurs effets. Néanmoins, il est possible d'affirmer avec une relative certitude que certains facteurs ont un impact significatif sur la capacité des villes à réaliser leur potentiel productif.

Encadré 3.1. La littérature concernant le développement économique des villes

Si la littérature sur la productivité des villes est abondante, les études concernant les villes africaines et plus généralement les villes des pays en développement sont limitées. Le tableau ci-après présente une vue d'ensemble de la littérature portant sur les déterminants du développement économique des villes des pays en développement et servira de base aux discussions de cette section.

Le tableau comprend des rapports d'organisations internationales comme la BAfD, la Banque mondiale, la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA), le Fonds monétaire international (FMI), l'OCDE, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), ainsi que les *think tanks* Brookings Institution et International Growth Centre, notamment. Il comprend également des études empiriques qui mesurent l'impact de divers facteurs sur la performance économique des villes (mesurée par la productivité des entreprises, les salaires, le PIB, l'emploi ou la transformation structurelle), spécifiques aux villes ou à des secteurs typiquement urbains, comme la production industrielle. Il n'a pas été possible de dresser une liste exhaustive de ces études ; l'accent a donc été mis sur les études relativement récentes.

Tableau 3.1. Littérature sur les facteurs contribuant aux performances économiques des villes des pays en développement

Facteur contribuant à la performance économique urbaine[1]	Littérature concernant les villes des pays en développement
Capital humain	Asmal et al. (2020[113]) ; Barro (2001[114]) ; Calderón et Servén (2010[115]) (2010[116]) ; Calderón et al. (2011[117]) ; Chauvin et al. (2017[118]) ; Chen et Dahlman (2004[119]) ; Commission on Growth and Development (2008[120]) ; Dinh et al. (2012[121]) ; Dollar, Hallward-Driemeier et Mengiste, (2005[122]) ; Hasan et. al. (2017[123]) ; Isaksson (2007[124]) ; Kim et Loayza (2019[125]) ; Lall et al. (2017[126]) ; Newman et al., (2016[127]) ; Page et al. (2020[128]) ; Quintero et Roberts (2018[129]) ; ONU-Habitat (2020[130]) ; Wei et Hao (2011[131]) ; Banque mondiale (2004[132]) ; Banque mondiale (2009[133]) ; York et Fraser (1989[134])
Infrastructure nationale	Amirtahmasebi (2016[135]) ; Andres, Biller et Dappe (2015[136]) ; Asmal et al. (2020[113]) ; BAfD, OCDE et PNUD (2016[137]) ; Banque mondiale (2004[132]) ; Banque mondiale (2009[133]) ; Banque mondiale (2013[138]) ; Boopen (2006[139]) ; Calderón et Servén (2010[115]) ; Calderón et Servén (2010[116]) ; Calderón, Moral-Benito et Servén (2011[117]) ; Chen et Dahlman (2004[119]) ; Collier (2016[140]) ; Combes et Gobillon (2015[141]) ; Commission on Growth and Development (2008[120]) ; Escribano, Guasch et Pena (2010[142]) ; Hulten (1996[143]) ; Isaksson (2007[124]) ; Lipscomb, Mobarak et Barham (2013[144]) ; McCulloch et Zileviciute (2017[145]) ; Newman et al. (2016[127]) ; Njoh, (2009[146]) ; Page et al. (2020[128]) ; Paunov et Rollo (2015[147]) ; Quintero et Roberts (2018[129]) ; Seethepalli, Bramati et Veredas (2008[148]) ; York et Fraser (1989[134])
Infrastructure urbaine	Arnold, Mattoo et Narciso (2006[149]) ; Aterido et Hallward-Driemeier (2007[150]) ; Aterido, Hallward-Driemeier et Pagés (2007[151]) ; Asmal et al. (2020[113]) ; Bacon et Kojima (2016[152]) ; BAfD, OCDE et PNUD (2016[137]) ; Banque mondiale (2009[133]) ; Banque mondiale (2013[138]) ; Bastos et Nasir (2004[153]) ; Collier (2016[140]) ; Commission on Growth and Development (2008[120]) ; Dethier, Hirn et Straub (2010[154]) ; Dollar, Hallward-Driemeier et Mengiste (2005[122]) ; Escribano et Guasch (2005[155]) ; Escribano, Guasch et Pena (2010[142]) ; Hasan et. al. (2017[123]) ; Hommann et Lall ; Iimi (2011[156]) ; Kriticos et Henderson (2019[157]) ; Lall, Henderson et Venables (2017[126]) ; Mensah (2018[158]) ; Metropolis (2019[159]) ; Page et al. (2020[128]) ; Peters, Vance et Harsdorff (2010[160]) ; Rijkers, Söderbom et Loening (2010[161]) ; CEA (2018[162])
Environnement réglementaire	Acemoglu, Johnson et Robinson (2001[163]) ; Banque mondiale (2004[132]) ; Bastos et Nasir (2004[153]) ; Commission on Growth and Development (2008[120]) ; Dethier, Hirn et Straub (2010[154]) ; Hallward-Driemeier, Wallsten et Xu (2006[164]) ; Isaksson (2007[124]) ; Kriticos et Henderson (2019[157]) ; McMillan et Rodrik (2011[165]) ; McMillan, Rodrik et Verduzco-Gallo (2014[166]) ; Newman et al. (2016[127]) ; Page et al. (2020[128]) ; Rodrik, Subramanian et Trebbi (2004[167])
Corruption	Aterido, Hallward-Driemeier et Pagés (2007[151]) ; Banque mondiale (2004[132]) ; Bastos et Nasir (2004[153]) ; Commission on Growth and Development (2008[120]) ; Dethier, Hirn et Straub (2010[154]) ; Escribano et Guasch (2005[155]) ; Fisman et Svennson (2007[168]) ; Hallward-Driemeier, Wallsten et Xu (2006[164]) ; Newman et al. (2016[127])
Finance	Aterido et Hallward-Driemeier (2007[150]) ; Aterido, Hallward-Driemeier et Pagés (2007[151]) ; Banque mondiale (2004[132]) ; Commission on Growth and Development (2008[120]) ; Dethier, Hirn et Straub (2010[154]) ; Dinh et al. (2012[121]) ; Dinh, Mavridis et Nguyen (2012[169]) ; Dollar, Hallword-Driemeier et Mengistae (2005[122]) ; Rijkers, Söderbom et Loening (2010[161]) ; Page et al. (2020[128])
Composition du secteur économique	Abdel-Rahman et Fujita (1990[170]) ; BAfD, OCDE et PNUD (2016[137]) ; Asmal et al. (2020[113]) ; Commission on Growth and Development (2008[120]) ; Gollin, Jedwab et Vollrath (2016[171]) ; Henderson et Kriticos (2018[172]) ; Isaksson (2007[124]) ; Kriticos et Henderson (2019[157]) ; McMillan et Rodrik (2011[165]) ; McMillan, Rodrik et Verduzco-Gallo (2014[166]) ; ONU-Habitat (2010[173]) ; ONU-Habitat (2020[130]) ; Page et al. (2020[128]) ; York et Fraser (1989[134])

1 Les finances publiques ne sont pas incluses ici, bien qu'elles soient fréquemment mentionnées dans les rapports à ce sujet en tant que condition préalable au succès économique des villes. Les finances, dont il est question au Chapitre 5, ont pour rôle de faciliter les autres facteurs. De même, la bonne gouvernance est mentionnée dans de nombreux rapports et facilite, elle aussi, les autres facteurs.

Lorsqu'elles grandissent, les villes deviennent plus productives, mais font également face à des contraintes majeures

Les économies d'agglomération rendent les grandes villes plus productives que les petites. Cette tendance est vérifiée au niveau mondial, l'est aussi en Afrique. Cependant, une partie de ce gain de productivité est perdue en Afrique, en raison de coûts de fonctionnement plus élevés des villes. Les villes africaines sont plus chères que celles des pays ayant un niveau de revenu comparable, avec un écart pouvant atteindre 31 % (Nakamura et al., 2016[74]). La main-d'œuvre industrielle est plus coûteuse en Afrique que dans les pays à niveau de revenu semblable d'autres régions du globe ; peu de pays africains semblant avoir un avantage de faible coût de la main-d'œuvre pour soutenir la compétitivité dans le secteur manufacturier (Gelb et al., 2020[75]). En raison de l'insuffisance d'investissement face à la croissance démographique rapide, de nombreuses villes africaines connaissent un développement urbain fragmenté, des problèmes de logement et un manque de transports efficaces et abordables, réduisant parfois l'accessibilité des travailleurs aux emplois. Ainsi, à Nairobi, les passagers de la compagnie des Matatu (minibus privés) ne peuvent accéder qu'à 4 % des emplois en 30 minutes ou moins, 10 % en 45 minutes ou moins et 20 % en une heure ou moins. Dans les villes ougandaises, 70 % des travailleurs rejoignent leur lieu de travail à pied, souvent sur de longues distances (Grover, Lall et Timmis, 2021[76]).

La hausse des coûts urbains fait partie intégrante des économies d'agglomération. Au fur et à mesure qu'une ville se développe, en fonction du type et des caractéristiques de ses activités économiques et de la technologie dominante en matière de production et de connectivité, elle atteint un cap où les coûts et les nuisances commencent à l'emporter sur les avantages d'une taille croissante. Or, en Afrique, de nombreuses villes atteignent prématurément ce cap. Cela s'explique par le fait que leur croissance ne s'accompagne pas d'investissements proportionnels dans les infrastructures et le logement et manque souvent d'une planification adéquate. La plupart des villes principales d'Afrique sont relativement petites en comparaison internationale, mais en raison de la vitesse et de l'ampleur de l'urbanisation dans un contexte de faibles revenus et d'infrastructures inadéquates, la croissance urbaine continue augmente les coûts urbains et accentue les problèmes de congestion qui doivent être atténués (Henderson et Kriticos, 2018[72]).

Considérant les avantages de l'urbanisation, présentés au Chapitre 1, des politiques visant à limiter la croissance de la population urbaine constitueraient une réponse économiquement et socialement néfaste au problème des coûts élevés dans les villes. Ce sont des investissements plus nombreux et plus efficaces qui sont nécessaires. Le développement urbain a souvent précédé la planification, ce qui a conduit à des agglomérations sans réseaux routiers connectés et sans services publics adéquats. L'occupation des sols est souvent inefficace et socialement ségréguée : les quartiers centraux intéressants restent peu développés tandis que des zones à forte densité de population, comme les bidonvilles, sont mal desservies par les infrastructures de base. Les gains d'efficacité potentiels de la densité ne sont pas exploités en raison d'une mauvaise planification de l'occupation des sols, d'une gestion foncière inadéquate et de règles de zonage rigides. Il en résulte une inefficacité urbaine croissante, qui se traduit par des hausses insoutenables du coût de la vie, y compris pour les trajets domicile-travail, un coût excessif du logement par rapport au revenu, des coûts de transaction élevés pour les activités commerciales, sans parler d'un taux de chômage en hausse (CEA, 2017[77]). Ces coûts et ce manque d'équipements collectifs réduisent les gains nets des économies d'agglomération et de la densité urbaine ; ils peuvent dissuader les entreprises et les travailleurs qualifiés de s'installer dans les grandes villes (Grover, Lall et Timmis, 2021[76]).

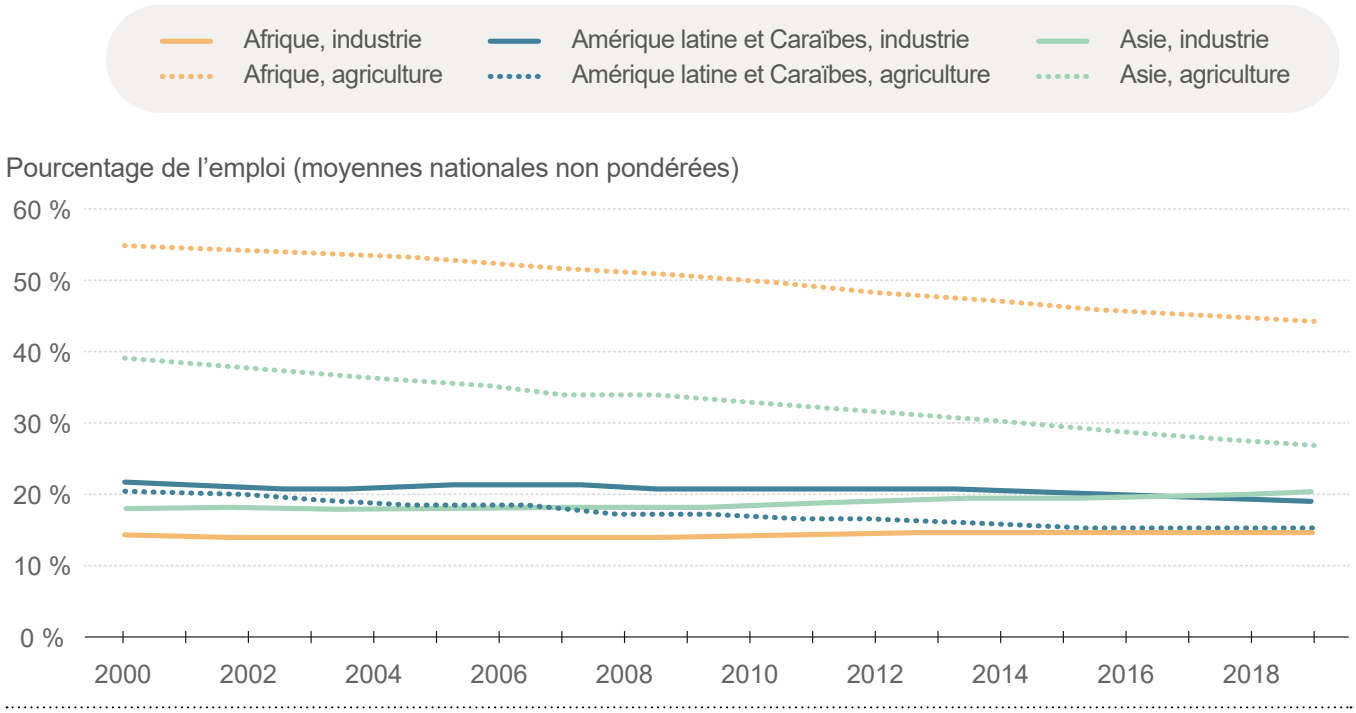
Le rayonnement économique des villes dépend des emplois qu'elles créent

Les travailleurs des villes africaines sont plus susceptibles d'occuper des emplois qualifiés et sont moins exposés au risque de sous-emploi que leurs homologues ruraux. Plus de la moitié des hommes et plus des trois quarts des femmes qui y travaillent occupent cependant des emplois non qualifiés (Chapitre 1). L'importance du secteur informel et le chômage sont d'autres préoccupations majeures. La création d'un plus grand nombre d'emplois décents constitue donc une priorité politique[4]. Le Chapitre 1 a montré que la composition sectorielle des emplois urbains est restée stable au cours des deux dernières décennies. Malgré quelques progrès récents, les changements structuraux globaux dus à l'urbanisation n'ont souvent pas favorisé la croissance autant qu'ils auraient pu le faire ; la plupart des travailleurs qui ont quitté l'agriculture ont trouvé des emplois dans des activités de services à faible productivité, principalement dans le secteur informel (McMillan, Rodrik et Verduzco-Gallo, 2014[66]).

Dans d'autres régions du globe, l'industrie a largement contribué à la création d'emplois productifs en ville ; or dans les villes africaines, ces résultats

sont mitigés. La part des emplois industriels formels dans l'ensemble des chaînes de valeur n'est que de 10 % en Éthiopie et au Sénégal, ou 20 % en Afrique du Sud, contre plus de 35 % dans des pays comme le Bangladesh, le Brésil, la Chine, l'Inde et la Malaisie (Banque mondiale, 2020[6]). Ils ont légèrement progressé ces dernières années (Graphique 3.2). Cette progression n'est pas anodine si l'on considère que ce chiffre avait stagné à 7.2 % en Afrique entre 1990 et 2010 et décliné en Amérique latine et dans les Caraïbes au cours de la même période. Bien que le niveau des activités industrielles en Afrique soit faible par rapport à d'autres régions, cette hausse des emplois manufacturiers constitue une rupture dans la tendance longue à la désindustrialisation documentée pour la période 1960–2011 (Kruse et al., 2021, p. 8[78]).

Graphique 3.2. Proportion des emplois industriels et agricoles par région, 2000-19



Note Pourcentage de l'emploi. Moyenne nationale non pondérée.

Source Données : Indicateurs du développement dans le monde (WDI) (Banque mondiale[79]); tableau des auteurs.

Dans le passé, la création d'emplois dans les villes n'a pas toujours été une priorité. L'une des questions centrales de la politique économique nationale est de fixer des priorités d'investissement public. Cela implique de mobiliser des ressources, même limitées, pour soutenir des secteurs économiques stratégiques susceptibles de stimuler la croissance et la création d'emplois décents. Les villes n'ont pas toujours figuré parmi les secteurs économiques prioritaires ciblés par la planification nationale du développement en Afrique, les emplois urbains décents demeurant une lacune critique des politiques nationales (CEA, 2017b[80]). Pourtant, les politiques ciblant les secteurs économiques créateurs d'emplois productifs seront essentielles à la réalisation du potentiel économique des villes et à la transformation structurelle de l'économie nationale.

La nouvelle génération de politiques industrielles est encourageante. Elle peut être porteuse d'une renaissance des emplois manufacturiers. Les entreprises industrielles, en particulier celles du commerce d'exportation, ne sont pas nécessairement riches en emplois, même lorsqu'elles réussissent.

Un basculement est intervenu dans les années 2010, lorsque l'Afrique semble avoir rattrapé une partie de son retard. Les pays classés comme exportateurs de produits manufacturés ont augmenté leur production mais la part de l'emploi dans le secteur manufacturier a diminué. Dans le même temps, les exportateurs de

produits non manufacturés ont augmenté l'emploi, mais pas la productivité. Dans le cas de l'industrialisation des exportateurs de produits non manufacturés, la demande domestique – qui a augmenté en raison d'une augmentation des revenus agricoles, des dépenses publiques et des transferts extérieurs – a probablement élargi le marché des produits manufacturés (de moindre qualité) (Diao et al., 2021[81]).

Si un secteur manufacturier fort est important pour le développement économique de l'Afrique, il n'est pas suffisant. Des services modernes et échangeables, qui tendent à se concentrer en ville – TIC, tourisme, transports, logistique – et la production agro-industrielle[5], sont généralement des secteurs qui ont le potentiel de stimuler la productivité et les emplois urbains (Newfarmer, Page et Tarp, 2019[82]). Ces secteurs sont cruciaux car il n'est pas certain que les pays africains puisse suivre le chemin des pays d'Asie de l'Est et du Sud, fortement dépendants de l'industrie à haute intensité de main-d'œuvre. Les pays d'Asie de l'Est et du Sud-Est disposant toujours d'avantages comparatifs importants dans ces secteurs, il est difficile pour d'autres pays d'en reproduire les stratégies.

En Afrique, l'emploi dans le secteur manufacturier urbain est le fait des petites entreprises qui absorbent de la main-d'œuvre mais n'augmentent pas leur productivité. Inversement, la part de l'emploi des grandes entreprises diminue, alors que leur part de production augmente. Cette observation concorde avec celles de Diao et al. (2021[81]), qui notaient qu'en Éthiopie et en Tanzanie, les grandes entreprises ont connu une croissance de la productivité sans augmentation de l'emploi, tandis que les petites entreprises ont absorbé des travailleurs sans augmentation de la productivité. Quoi qu'il en soit, il semble difficile d'augmenter la taille des entreprises. Les micro-entreprises (moins de 20 employés) et les petites entreprises (entre 21 et 50 employés) deviennent rarement des entreprises moyennes (entre 51 et 100) ou grandes (>101). En Éthiopie, par exemple, 97 % des emplois formels dans le secteur manufacturier sont créés par des entreprises moyennes et grandes (Mukim, 2016[83]). Dans ce pays, seules 7 % des entreprises comptant entre 10 et 30 travailleurs, en comptaient plus de 50 dix ans plus tard. Ceci suggère une mortalité élevée des entreprises et une taille moyenne obstinément faible des petites entreprises (Shiferaw et Bedi, 2013[84]). Les petites entreprises ont tout intérêt à s'installer en ville pour les mêmes raisons que les grandes entreprises, notamment une base de clientèle importante et concentrée, l'accès aux produits et aux services et l'accès à la main-d'œuvre.

Les villes peuvent prendre des mesures pour soutenir le développement des entreprises, notamment en améliorant le climat général des affaires et en supprimant les obstacles tels que l'accès aux financements et à la technologie pour les petites et micro-entreprises (Bartik et Sotherland, 2019[85]). La formalisation des marchés fonciers peut aider les petites entreprises à trouver des emplacements en ville pour développer leur activité. Il est également possible de stimuler la productivité des micro- et petites entreprises en simplifiant les processus réglementaires, en encourageant l'accès aux financements (pour les entreprises du secteur informel comme formel) et en améliorant l'accès au développement des compétences et des capacités, y compris l'apprentissage tout au long de la vie pour les cadres comme pour la main-d'œuvre.

Le capital humain contribue significativement à la productivité urbaine

Il ne fait aucun doute que le capital humain, en particulier l'éducation et les compétences, joue un rôle dans la performance économique urbaine. (Tableau 3.1). Plusieurs études suggèrent même que le capital humain est encore plus important que les infrastructures et d'autres facteurs essentiels. Une étude portant sur 115 pays en développement (Kim et Loayza, 2019[25]) montre que, entre 1994 à 2014, les améliorations apportées à l'éducation ont été - de loin - l'élément le plus déterminant de la croissance totale de la productivité des facteurs (près de la moitié) ; devant l'innovation, l'efficacité du marché, les infrastructures et les institutions. Une autre étude portant sur 88 pays, dont 30 en Afrique (Calderón, Moral-Benito et Servén, 2011[17]), démontre que le capital humain l'emporte sur les infrastructures pour prédire le PIB par travailleur. Quintero et Roberts (2018[29]) constatent, dans une étude portant sur 16 pays d'Amérique latine et des Caraïbes, que le capital humain a un impact plus important sur les salaires urbains que la densité et la connectivité avec d'autres marchés urbains.

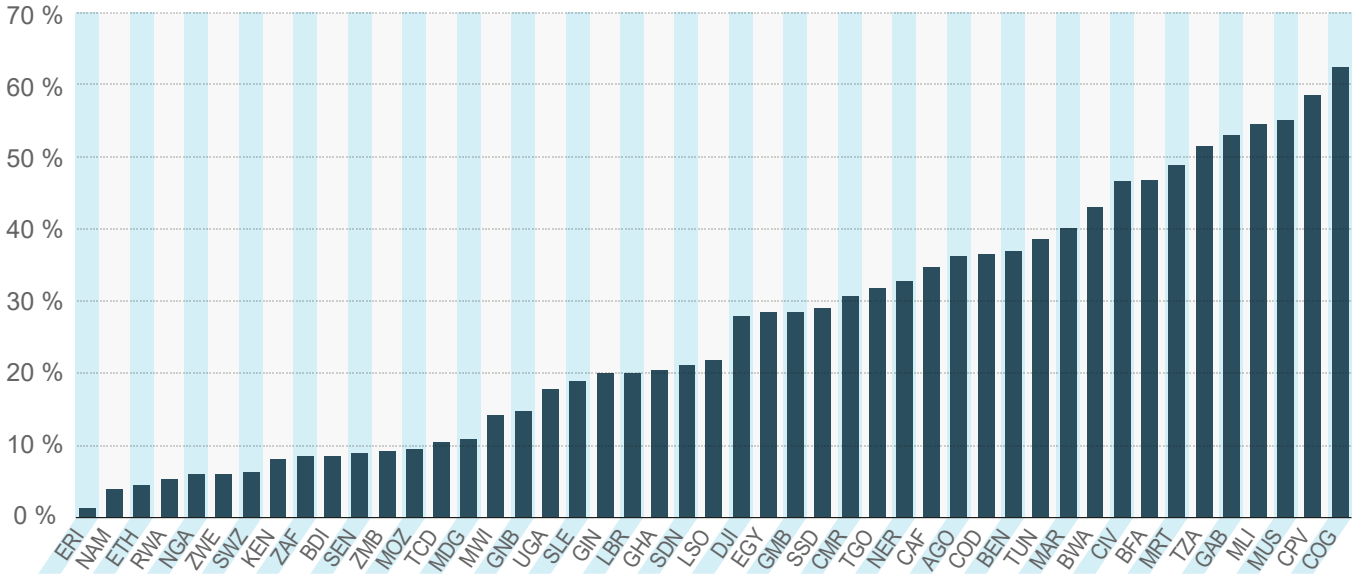
Le Chapitre 1 montre que le niveau d'éducation est plus élevé dans les villes que dans les zones rurales, et qu'il augmente avec la taille des villes. Les travailleurs des grandes villes ont davantage d'opportunités pour acquérir de nouvelles compétences et élargir leur expérience professionnelle ; il s'agit là d'atouts durables pour ces travailleurs, y compris s'ils déménagent dans d'autres villes (La Roca et Puga, 2017[86]). Tout ce qui précède mène à formuler deux implications politiques majeures : 1) les investissements dans les compétences des travailleurs ont des rendements

individuels et sociétaux considérables ; et 2) les obstacles à la croissance urbaine et donc à l'accumulation du capital humain, tels que l'offre de logements ou la fourniture de services urbains, devraient être supprimés (Glaeser et Xiong, 2017[87]).

Les compétences amplifient les économies d'agglomération, et les économies d'agglomération encouragent l'accumulation de compétences, car elles conduisent à des salaires plus élevés pour les travailleurs qualifiés dans les villes (Glaeser et Resseger, 2010[88] ; La Roca et Puga, 2017[86]). Des études empiriques montrent que les travailleurs qualifiés, dotés de bonnes compétences non techniques et d'une bonne expérience, profitent le plus de leur présence dans les grandes villes en gagnant des salaires plus élevés (Bacolod, Blum et Strange, 2009[89] ; Kriticos et Henderson, 2019[57]). Par conséquent, les travailleurs des zones rurales qui migrent vers les villes investissent dans l'acquisition de compétences, car l'impact des compétences sur les salaires des travailleurs est plus élevé dans les zones urbaines que dans les zones rurales.

En Afrique, les niveaux d'éducation dans les villes ont considérablement augmenté ces trois dernières décennies. Dans les villes de plus de 1 million d'habitants, le nombre d'années de scolarité des personnes de 18 à 29 ans est passé d'une moyenne de 6.5 ans à plus de 9 ans entre 1990 et 2010 (voir Chapitre 1). Cette évolution devrait avoir un impact positif durable dans les décennies à venir, étant donné les avantages économiques et sociaux d'une meilleure éducation tout au long de la vie. Des efforts supplémentaires sont cependant nécessaires pour que le nombre de travailleurs qualifiés augmente. Comme le montre le Graphique 3.3, la pénurie de travailleurs qualifiés est toujours citée comme une contrainte majeure pour les entreprises.

Graphique 3.3. Pourcentage des entreprises identifiant l'inadéquation des compétences des travailleurs comme un obstacle majeur



Source (Banque Mondiale, 2010-2019[90]) dernière année disponible, par pays ; graphique des auteurs.

L'augmentation du nombre de travailleurs qualifiés profitera également aux travailleurs moins qualifiés, y compris ceux de l'économie informelle, car leurs tâches sont complémentaires. Un plus grand nombre de travailleurs qualifiés tend à améliorer les perspectives d'emploi et le salaire des travailleurs non qualifiés (Eeckhout, Pinheiro et Schmidheiny, 2014[91]). Les travailleurs moins formés profitent de cette complémentarité de différentes manières. Ils apprennent de leurs interactions avec les travailleurs éduqués et deviennent plus productifs ; les travailleurs éduqués innovent et créent de nouveaux emplois dont bénéficient aussi ceux qui le sont moins ; les travailleurs éduqués qui gagnent des revenus plus élevés achètent

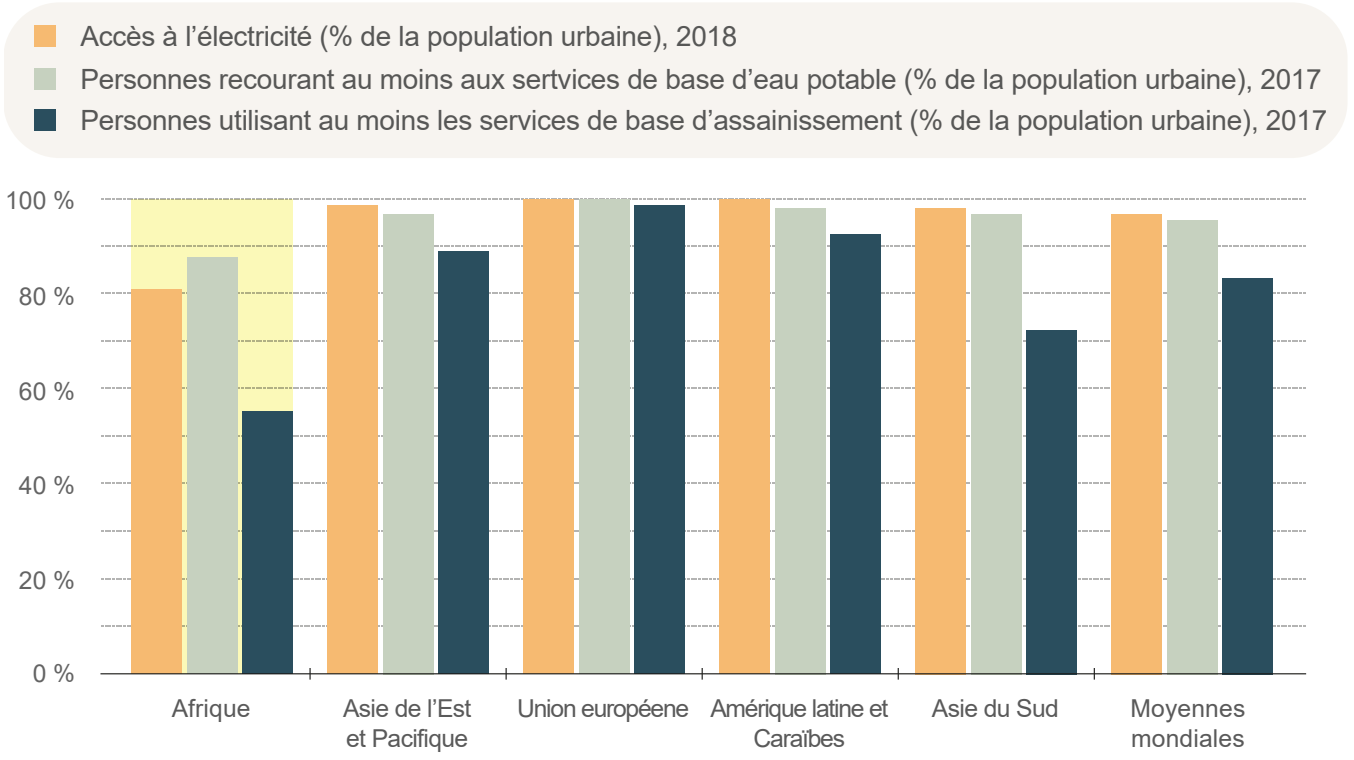
davantage de biens de consommation et services produits localement, ce qui crée des emplois pour les travailleurs moins éduqués ; enfin, une réduction du nombre de travailleurs peu qualifiés fait grimper les salaires de ces derniers (Winter, 2020[92]).

L'infrastructure est essentielle pour le développement urbain

Les avantages de l'urbanisation dépendent largement des infrastructures et des institutions (Turok et McGranahan, 2013[93])[6]. Si le Chapitre 1 a montré que les villes offrent un meilleur accès aux infrastructures que les zones rurales, et que les grandes villes font mieux que les petites, de nombreuses villes africaines sont encore en retard par rapport à celles d'autres régions du monde en matière de services urbains de base (Graphique 3.4).

L'infrastructure urbaine, plus que tous les autres facteurs, à l'exception du capital humain, est le facteur le plus clairement reconnu pour son rôle dans la productivité des villes en développement. En Afrique, c'est le besoin d'un approvisionnement fiable en électricité qui a été le plus documenté (Straub, 2008[94]). Dans une étude portant sur 26 pays africains, Escribano, Guasch et Pena (2010[42]) montrent que l'électricité est le facteur le plus déterminant de la productivité totale des facteurs des entreprises. Mais si l'importance de l'électricité est bien documentée, il est souvent difficile de distinguer les effets des différents types d'infrastructures car leurs efficacités respectives sont étroitement corrélées les unes avec les autres. En outre, les besoins les plus urgents en infrastructures varient d'une ville à l'autre et, à mesure que les raccordements au réseau électrique se généralisent, notamment dans les grandes villes, où environ 80 % des ménages ont accès à l'électricité (Graphique 3.4), il sera de plus en plus important de réduire les écarts d'accès à d'autres types d'infrastructures, notamment l'eau, l'assainissement, les transports et les TIC.

Graphique 3.4. Accès des villes à l'électricité, à l'eau et à l'assainissement, par région



Source Indicateurs du développement dans le monde (WDI) (Banque mondiale[79]) ; graphique des auteurs.

De nombreuses études insistent sur l'importance du transport urbain pour la connectivité des travailleurs et des entreprises et contribue à créer des économies d'agglomération (BAfD/OCDE/PNUD, 2016[37] ; Lall, Henderson et Venables, 2017[26] ; Page et al., 2020[28] ; Banque mondiale, 2013[38] ; Kriticos et Henderson, 2019[57]). Certains rapports traitent plus particulièrement du rôle des transports en commun (Collier, 2016[40] ; Banque mondiale, 2013[38] ; ONU-Habitat, 2020[30]). Si les arguments théoriques en faveur de l'importance des transports sont clairs, les travaux empiriques sur le rôle des transports intra-urbains sont moins nombreux. Néanmoins, les données empiriques existantes montrent généralement l'effet marqué de divers éléments des infrastructures de transport (public).

Les infrastructures nationales, et non uniquement celles des villes, sont importantes elles aussi[7]. Ceci est particulièrement vrai pour les infrastructures de transport, car les villes productives doivent pouvoir être connectées aux marchés extérieurs (voir Chapitre 2). D'autres éléments de l'infrastructure nationale, tels que la production d'électricité et le réseau de télécommunications, sont également fondamentaux ; ils sont souvent des conditions préalables à la mise en place de bonnes infrastructures intra-urbaines. La fourniture d'infrastructures constitue un autre domaine politique où les responsabilités nationales et locales convergent et doivent être coordonnées.

Les institutions et l'environnement réglementaire ont un impact sur la productivité urbaine

Il est largement reconnu que l'environnement réglementaire est important pour la productivité urbaine, mais il n'existe pas de consensus sur les réglementations les plus importantes et dans quels contextes. Plusieurs études ont analysé les cadres réglementaires, y compris concernant le marché du travail, la concurrence, les droits de propriété (pas seulement du foncier examiné ci-dessous) et, plus généralement, visant à faciliter la pratique des affaires. La corruption semble représenter une contrainte importante pour la performance économique des villes des pays en développement, bien que ce soit moins le cas en Afrique que dans d'autres régions du monde (voir sources du Tableau 3.1).

Les évidences empiriques montrent que les règlementations concernant la facilité à conduire des affaires et la logistique sont déterminantes pour la performance des entreprises urbaines (Dinh et al., 2012[21] ; Aterido et Hallward-Driemeier, 2007[50] ; Dollar, Hallward-Driemeier et Mengistae, 2005[22] ; Escribano, Guasch et Pena, 2010[42]). Cela n'est pas surprenant si l'on considère, d'une part que les villes africaines sont marquées par la prédominance du secteur abrité et la difficulté de créer des emplois dans les activités exposées plus productive ; et que d'autre part la dépendance aux importations pour de nombreux intrants nécessaires à la production urbaine est importante. Cependant, force est de constater que les principaux rapports sur les villes africaines ne mentionnent généralement pas qu'il faut s'attaquer aux barrières au commerce ; un sujet qui devrait être plus mis en avant dans le discours de développement sur le sujet.

Enfin, la capacité des entreprises à accéder au financement, qui est étroitement liée à l'environnement institutionnel, est un facteur de performance économique des villes dont l'importance a été amplement démontrée (Tableau 3.1). Les difficultés d'accès aux financements sont particulièrement contraignantes pour les petites entreprises (Aterido, Hallward-Driemeier et Pagés, 2007[51]) et constituent également une contrainte majeure pour de nombreux gouvernements locaux (voir Chapitre 5). Elles entravent l'expansion des entreprises et empêchent les gouvernements locaux d'investir dans les infrastructures.

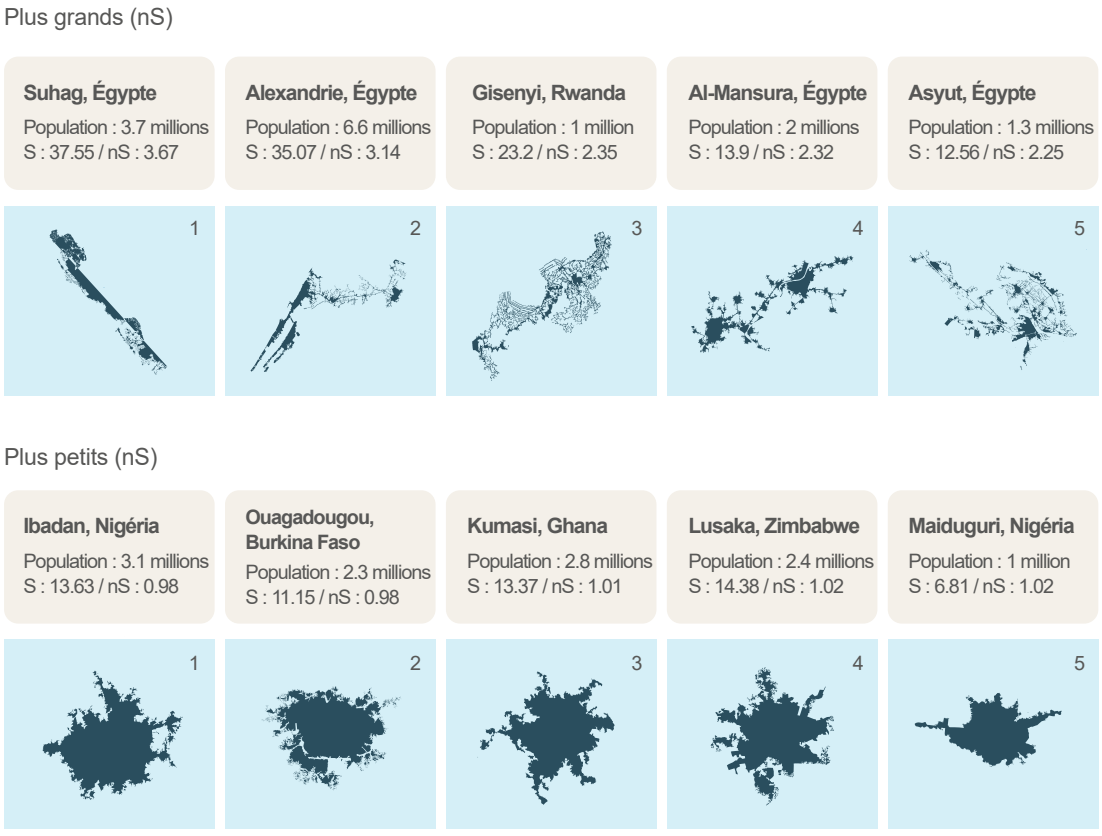
La forme urbaine est importante pour le fonctionnement des villes, mais les données empiriques sur le sujet sont limitées

Les avantages des villes découlent de la proximité et de la connectivité des acteurs économiques. Il n'est donc pas surprenant que la forme urbaine et l'urbanisme fassent partie intégrante des facteurs déterminants pour la performance économique des villes africaines. Les zones urbaines fragmentées – avec d'importantes différences de densité de population, de long trajets domicile-travail à l'intérieur des villes et un manque de transports intra-urbains – empêchent l'émergence d'économies d'agglomération et réduisent la croissance économique (Collier, 2016[40] ; Lall, Henderson et Venables, 2017[26] ; ONU-Habitat, 2020[30]). Les urbanistes soutiennent depuis longtemps que de nombreuses dimensions de la forme urbaine déterminent le fonctionnement des villes. Il s'agit en particulier de la forme, de la taille et la densité, de l'agencement, du réseau routier, de l'organisation de l'espace, des types et de la conception des immeubles (Dempsey et al., 2008[95]). Ces facteurs jouent sur les déterminants de la productivité urbaine, notamment la manière dont les individus interagissent les uns avec les autres, le fait que les routes puissent transporter efficacement un grand nombre d'usagers, sans être sujettes à la congestion, et le coût des infrastructures.

S'il est vrai que l'impact de la forme urbaine fait l'objet d'un intérêt croissant de la part des chercheurs et des décideurs politiques, nombre des facteurs qui la composent restent difficiles à mesurer d'une manière systématique. En la matière, les données empiriques fiables sont rares, particulièrement dans les pays en développement. Le travail d'Harari (2020[96]) fait exception. Il montre que les villes indiennes dont la forme urbaine est plus compacte ont une croissance démographique plus élevée et que l'accessibilité et la qualité de vie y sont meilleures. La base de données Africapolis (OCDE/CSAO, 2018[1]) contient des données sur l'extension urbaine des villes africaines en 2015. Elle peut servir à étudier la forme urbaine en appliquant une méthodologie semblable à celle de Angel, Parent et Civico (2010[97]) et Harari (2020[96]). La distance moyenne entre deux points pris au hasard dans une ville donnée est calculée et standardisée par rapport à la superficie totale de la ville[8] ; de sorte qu'elle ne reflète pas simplement la taille de la ville. Plus une ville est compacte, plus la distance moyenne entre deux points situés à l'intérieur de celle-ci est faible. Le Graphique 3.5 montre l'extension urbaine de cinq villes africaines de plus de 1 million d'habitants présentant la distance moyenne la plus longue entre deux points et celle des cinq villes présentant la distance moyenne la plus petite. Deux tendances se dégagent : la forme des villes où les distances sont élevées n'est pas ronde et leur structure urbaine est discontinue, avec de nombreux intervalles entre les zones bâties. A l'inverse, les villes où les distances moyennes sont faibles sont plus rondes et contiennent moins d'intervalles entre zones bâties.

Graphique 3.5. Forme des villes et impact sur la densité de population

Grandes villes africaines où la distance moyenne entre deux points est la plus grande (rangée supérieure) et la plus petite (rangée inférieure)



Note La rangée supérieure montre la forme des cinq villes africaines de plus de 1 million d'habitants où la distance moyenne entre deux points de leur territoire (ajustée en fonction de la superficie) est la plus grande. La rangée inférieure montre la forme des cinq villes africaines de plus de 1 million d'habitants où la distance moyenne entre deux points de leur territoire (ajustée en fonction de la superficie) est la plus petite. Il est possible de télécharger sur africapolis.org l'extension urbaine de toutes les villes africaines. S est un *disconnected index* (littéralement, indice déconnecté) qui montre la distance moyenne entre deux points aléatoires dans la ville. nS est un *disconnected index* normalisé défini comme S divisé par le rayon du cercle de surface équivalente, c'est-à-dire le rayon d'un cercle ayant la même surface que la zone bâtie. Plus de la valeur de nS est élevée, plus l'extension urbaine de la ville est déconnectée.

Source Calculs OCDE/CSAO fondés sur OCDE/CSAO (OCDE/CSAO, 2018[1]), sur la base de Angel, Parent et Civico (2010[97]), ainsi que Harari (2020[96]).

Au-delà de l'agencement urbain plus ou moins compact, de nombreuses autres dimensions de la forme urbaine ont un impact sur la productivité et le fonctionnement des villes. Le développement axé sur le transport (transport-oriented development ou transit-oriented development (TOD), en anglais) est un instrument permettant d'améliorer l'accessibilité et de réduire les embouteillages ; y compris en orientant la construction de logements et de locaux commerciaux principalement le long des corridors de transport. Lorsque les administrations locales n'ont pas la capacité de mettre en œuvre des TOD, il est important, pour limiter les coûts futurs de construction des infrastructures, qu'elles empêchent, à court terme, les constructions non planifiées sur des terrains qui seront nécessaires pour les futurs corridors de transport (Angel, 2011[98]).

Des formes urbaines productives et vivables peuvent également résulter de la création de quartiers denses et bien desservis dans des lieux centraux. La densité encourage les interactions qui à leur tour nourrissent l'innovation et les économies d'agglomération. Les quartiers denses ont toutefois besoin de bonnes infrastructures pour être viables et fonctionner efficacement. Des politiques d'urbanisation assorties d'investissements produisant des transports publics efficaces et des espaces publics de qualité créeront des quartiers hautement productifs et attrayants d'une densité de plus de 50 000 habitants au km^2. A l'inverse, des densités similaires dans un bidonville mal desservi limitent la productivité et entraînent de mauvaises conditions de vie.

Il est également important de créer des quartiers d'affaires et des zones industrielles permettant aux entreprises de s'installer à proximité de leurs clients, fournisseurs et concurrents. Dans de nombreux cas, le zonage à usage unique ou à usage restrictif et le zonage excessif, lorsqu'ils sont mal gérés, créent plus d'inconvénients que d'avantages. Ces approchent encouragent l'étalement urbain, augmentent les distances de déplacement et réduisent l'accessibilité. Lorsque les règlementations en matière d'occupation des sols sont restrictives, même si les terrains sont disponibles et planifiés, le développement devient fragmenté, empêchant les entreprises de se regrouper et de s'agrandir et limitant donc leur compétitivité.

Il n'est pas simple d'améliorer la forme urbaine et, souvent, des arbitrages doivent être faits. Par exemple, les ménages à faible revenu et peu qualifiés de Kampala se concentrent sur des terrains qui font l'objet d'un régime foncier coutumier, dit *mailo*, car ils sont abordables et bénéficient d'un réseau social dense. Toutefois, ce régime est économiquement inefficace. Selon une estimation, si l'on convertissait tous les terrains relevant du régime *mailo* de Kampala en terrains loués à bail, les revenus urbains réels agrégés augmenteraient de 2 % en l'absence d'économies de localisation et de 6.7 % en présence d'économies de localisation, ce qui bénéficierait particulièrement aux travailleurs non qualifiés. La formalisation de ces terrains permettrait de les utiliser pour des usages plus productifs et augmenterait les revenus. Mais, en dépit des effets bénéfiques considérables de la hausse de leurs revenus, les résidents quittant les terrains à régime *mailo* y perdraient cependant si on ne leur proposait pas des solutions alternatives de logement moins chères (Bernard, Bird et Venables, 2016[99]).

Les marchés fonciers sont susceptibles d'avoir un impact considérable sur la productivité urbaine, mais les preuves empiriques sont rares

Le bon fonctionnement des marchés fonciers est une autre condition préalable à l'utilisation efficace des sols. Le foncier est, de loin, le facteur de production le plus précieux des villes (OCDE, 2017[100]). Les marchés fonciers sont les principaux mécanismes d'affectation des sols à leur usage le plus productif. Leur fonctionnement est un facteur déterminant du développement économique des villes. Sans marchés fonciers opérationnels, les mauvaises affectations des terres à des usages moins productifs persisteront, empêchant une transformation structurelle de l'économie, qui requiert généralement des changements importants de l'utilisation des sols urbains. Par exemple, en Éthiopie, « la difficulté à acquérir des terres empêche souvent les entreprises de 4 à 5 employés de se développer en entreprises de plus de 10-15. Cela nécessiterait un espace de travail plus grand, connecté à des services abordables et fiables, ainsi que des réseaux de transport fiables vers les marchés d'intrants et de produits. La plupart des petites entreprises sont installées au domicile du propriétaire ou dans de petits ateliers. » (Dinh et al., 2012, p. 67[21]).

Les marchés fonciers doivent être bien régulés car ils sont sujets à des imperfections, notamment d'importantes asymétries d'information et des monopoles potentiels. L'informalité empêche tant l'émergence des marchés fonciers que leur réglementation efficace. La délivrance de titres de propriété et la mise en place de cadastres et de registres fonciers actualisés représentent des conditions préalables au bon fonctionnement des marchés fonciers. Les analyses empiriques à ce sujet ne sont cependant pas unanimes :

certaines données préliminaires indiquent que les titres de propriété encouragent une activité économique productive (Bernard, Bird et Venables, 2016[99] ; Field, 2007[101]), quand d'autres études ne trouvent aucun impact (Brasselle, Gaspart et Platteau, 2002[102] ; Galiani et Schargrodsky, 2010[103] ; Andreasen et al., 2020[104]).

Do et Iyer (2008[105]) soulignent de façon assez convaincante que (p. 531) : « Les économistes s'accordent généralement sur le fait que de meilleures institutions de droit foncier améliorent les résultats économiques … Cependant, les preuves empiriques concernant l'importance de la délivrance de titres fonciers officiels ne sont pas concluantes, tant en ce qui concerne l'effet global de la propriété de tels titres, que les aspects des droits fonciers qui s'avèrent cruciaux. » L'absence d'évidences empiriques à ce sujet ne signifie pas qu'il n'est pas important. Elle montre plutôt combien il est difficile de mesurer et de quantifier l'impact des marchés fonciers. S'agissant d'un sujet prioritaire pour les experts (par exemple Lall, Henderson et Venables, 2017[26]), le manque d'évidences empiriques est préoccupant et d'autres études à ce sujet sont nécessaires.

Ce qui importe le plus dépend des besoins et des complémentarités propres au contexte

Les questions abordées ci-dessus portent sur certains des facteurs les plus importants déterminant la productivité des villes africaines. Il ne s'agit pourtant pas d'une liste exhaustive des questions que les décideurs politiques doivent traiter. L'importance relative des différents facteurs varie en fonction des villes, des secteurs économiques et des acteurs de l'économie. Ainsi, la performance des entreprises relativement grandes dépend davantage de l'accès à l'électricité, du niveau de corruption et l'environnement réglementaire, alors les petites entreprises sont plus préoccupées par l'accès aux financements ou les coupures d'eau (Aterido, Hallward-Driemeier et Pagés, 2007[51] ; Aterido et Hallward-Driemeier, 2007[50] ; Iimi, 2011[56]).

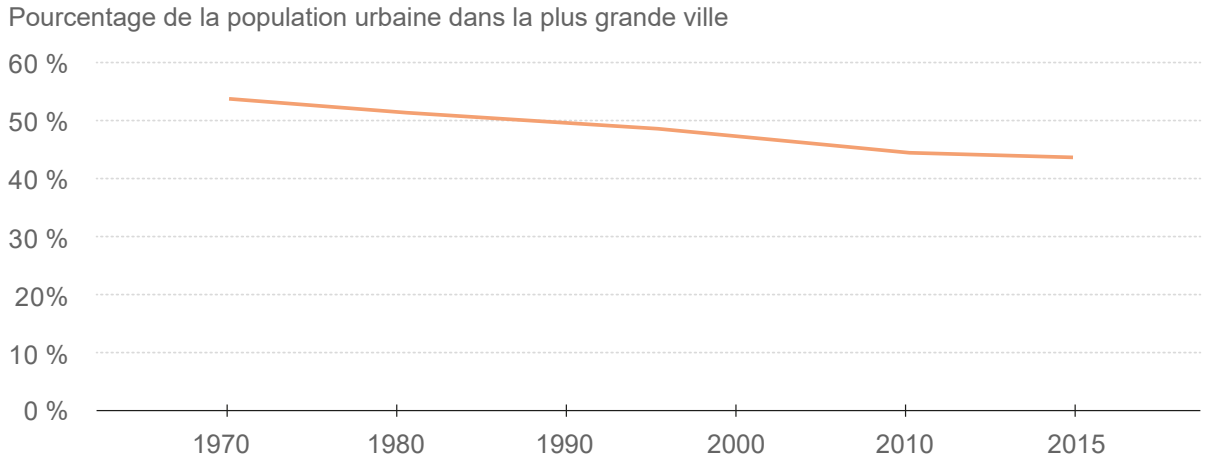
Nombre des questions abordées ci-dessus sont complémentaires, l'efficacité d'une mesure politique dans un domaine dépendant en partie de mesures prises dans d'autres domaines. Par exemple, l'efficacité d'une planification urbaine destinées à accroître la densité du bâti dans les lieux centraux, repose sur le bon fonctionnement des marchés fonciers et la capacité à fournir des infrastructures. Des mesures politiques complémentaires et des investissements cohérents du point de vue de leur impact, de leur calendrier et de leur emplacement bénéficieront de synergies plus bénéfiques que des investissements isolés. Les facteurs sont interdépendants, s'influencent mutuellement et influencent la performance économique des villes.

Le système urbain stimule la production et influence les inégalités régionales

Un indice de primauté urbaine très élevé[9] inquiète souvent les décideurs politiques, qui souhaitent déplacer la croissance de la population urbaine vers d'autres villes et stimuler la productivité à travers un système urbain. Si la primauté en Afrique a été historiquement élevée, elle a diminué à mesure que le revenu par habitant et le nombre et la taille des villes secondaires ont augmenté. En 2015, la part moyenne de la population urbaine habitant dans la plus grande ville des pays africains était comparable à la moyenne mondiale et légèrement inférieure aux moyennes d'Asie et d'Amérique latine[10].

Même si la primauté urbaine n'est plus aussi exceptionnellement élevée en Afrique, il n'en faut pas moins soutenir un développement urbain équilibré permettant aux villes de toutes les tailles de réaliser leur plein potentiel. La taille des villes africaines secondaires correspond maintenant à celle des villes d'autres parties du monde. Cependant, elles n'ont pas nécessairement les mêmes fonctions économiques et administratives. En théorie, les grandes villes ont des avantages productifs associés à la diversité, tandis que les économies des villes petites et moyennes sont plus spécialisées. Les entreprises à forte valeur ajoutée technologique et celles ayant besoin d'une main-d'œuvre qualifiée tendent à se regrouper dans les grandes villes. En revanche, les entreprises des industries plus traditionnelles ou dont les activités et les lignes de produits sont standardisées ou encore celles qui nécessitent beaucoup de main-d'œuvre ou de place tendent à profiter des économies de localisation et à se regrouper dans les villes petites et moyennes (Duranton, 2015[106] ; CEA, 2018[62]). Les villes plus petites peuvent constituer des centres d'activité pour les zones rurales environnantes et contribuer à leur développement économique (Chapitre 1). Elles peuvent aussi accueillir le siège d'agences gouvernementales et des universités ou autres institutions d'enseignement supérieur, proposant d'autres possibilités de développement économique.

Graphique 3.6. Primauté urbaine moyenne non pondérée de 54 pays africains, 1970-2015



Source Base de données Africapolis (OCDE/CSAO, 2018[11]) ; graphique des auteurs.

Si les villes principales d'Afrique sont aussi les plus productives, elles souffrent cependant d'externalités négatives. L'insuffisance des investissements dans les infrastructures et la faiblesse des institutions face à la croissance urbaine les empêchent de profiter pleinement de la concentration de la population. Cela augmente les coûts de la vie pour les travailleurs comme pour les entreprises et a un impact négatif sur la productivité. Ni le fait de négliger les villes principales ni le fait de retarder les investissements dans les villes intermédiaires ne constituent une solution. Les deux types de villes sont nécessaires, ainsi qu'un ensemble de solutions politiques pratiques telles que la création de ZES (CEA, 2017[77]). Il convient de promouvoir des villes intermédiaires stratégiquement choisies afin de soulager la pression exercée sur les villes principales, d'offrir des options aux entreprises en matière d'implantation et de faciliter la mobilité des facteurs et la mobilité entre villes de différentes tailles : cela est indispensable pour une croissance dynamique de la productivité.

Beaucoup de pays africains ont des populations faibles et un nombre limité de grandes villes. Sur 54 pays, 14 n'ont aucune ville dont la population est comprise entre 300 000 et 1 million d'habitants, et 22 n'en ont qu'une. Trois priorités politiques se dessinent : 1) améliorer l'environnement des affaires dans les villes de taille moyenne ; 2) renforcer la place des villes dans la valorisation du potentiel économique de leur environnement régional, y compris agroalimentaire ; et 3) combattre la fragmentation en renforçant le rôle de certaines villes au sein des systèmes urbains régionaux, en particulier dans les petits pays qui ont moins d'opportunités de diversifier leur système urbain national. Les politiques relatives au marché du travail, la mobilité de la main-d'œuvre et les infrastructures de connectivité joueront un rôle (Duranton, 2015[106]).

La croissance démographique des petites villes de moins de 50 000 habitants doit être examinée de près. Elles représentent près du quart de la population urbaine de la région, et leur potentielle contribution à la productivité économique mérite d'être considérée. En raison de leur proximité avec les zones rurales, elles pourraient jouer un rôle important dans la réduction de la pauvreté rurale, d'autant plus que dans de nombreux pays, l'agriculture et les activités connexes représentent une part importante de l'économie (Henderson et Kriticos, 2018[72]). Comme indiqué au Chapitre 1, les zones rurales bénéficient de la proximité des villes. Dans le cadre des réseaux urbains et des zones métropolitaines, les petites villes pourraient profiter des économies d'agglomération des grandes villes voisines, tout en évitant les coûts urbains fortement croissants (Camagni, Capello et Caragliu, 2016[107]). Ce potentiel dépendra de leur connectivité au système urbain plus large, ainsi que de la densité et de l'intensité des liens qu'elles entretiennent avec les économies rurales.

La connectivité régionale est, elle aussi, déterminante puisque les frontières peuvent limiter significativement les échanges commerciaux (Chapitre 2). L'intégration du commerce régional est susceptible d'améliorer la production urbaine et de bénéficier aux consommateurs des villes. Dans un système régional intégré, les villes sont moins limitées

par leur taille ou leur fonction. Des grappes urbaines régionales sont déjà en train d'émerger ; des politiques d'intégration régionale doivent soutenir le développement des villes au sein d'un système urbain régional plus vaste.

Les dynamiques de connectivité et d'agglomération peuvent accroître les inégalités, et des politiques nationales stratégiques sont susceptibles de traiter ce problème. Au début de la formation des agglomérations urbaines, les entreprises peuvent s'installer dans des régions ou localités spécifiques en raison des avantages qu'elles procurent (infrastructures de base, ports abrités, ressources naturelles, accès aux marchés). Avec le temps, ces avantages initiaux suscitent un processus d'auto-renforcement qui conduit à l'émergence de pôles ou d'agglomérations industrielles fortes, mais aussi à des disparités régionales entre les zones à forte concentration industrielle et le reste du pays.

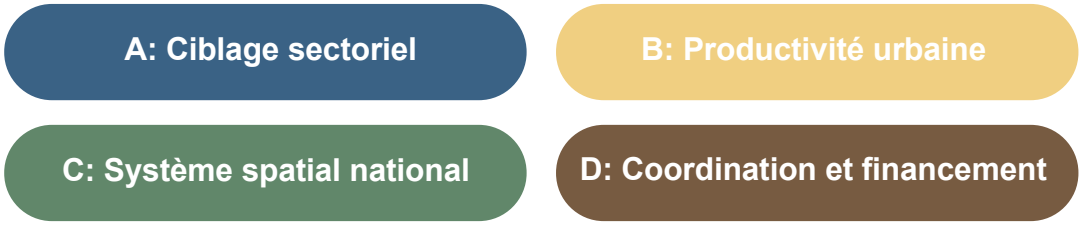
Toutefois, il est peu probable qu'un simple investissement dans les infrastructures permette d'inverser la situation de régions en retard et d'attirer des entreprises, en particulier dans des secteurs déjà bien établis dans d'autres régions dominantes (Deichmann et al., 2005[108] ; Schroeder, Lall et Schmidt, 2015[109]). Il est peu probable que l'industrie manufacturière standard, déjà concentrée dans les grandes agglomérations, se déplace vers les sites périphériques ou les villes plus petites. Une approche possible des stratégies de développement alternatives réside dans le renforcement des liens entre zones rurales et urbaines. Le développement des villes et régions périphériques devrait passer par la suppression des obstacles à la mobilité des facteurs et permettre la migration interne de la main-d'œuvre surnuméraire vers des lieux où les opportunités de création d'emplois et de réduction de la pauvreté sont meilleures. Il serait également nécessaire d'investir dans les capacités locales de production en fonction de leurs avantages concurrentiels, ainsi que dans le capital humain et les services sociaux, afin d'élever le niveau de vie là où les possibilités d'emplois productifs sont rares.

Intégrer l'urbanisation à la planification économique nationale : un cadre stratégique

La performance économique d'un pays dépend de la performance économique de ses villes. Établir les facteurs économiques fondamentaux de la croissance économique dans les villes – à savoir les institutions, les infrastructures et le capital humain – est nécessaire, mais pas suffisant, pour assurer une croissance durable. Des arbitrages politiques et des choix difficiles doivent être faits. Les villes productives font partie d'un système urbain plus vaste, dans lequel elles sont complémentaires ou concurrentes. De même, des compromis doivent être trouvés entre productivité et emploi. En théorie, les villes à forte productivité sont aussi celles où les salaires et le taux d'emploi sont élevés (Lobo, Bettencourt et West, 2011[110]). En pratique, l'impact de la productivité sur les salaires et l'emploi dépend de l'intensité en main-d'œuvre des secteurs actifs et de leur capacité à rester compétitifs. Le soutien politique à des secteurs ou à des sites spécifiques relève donc d'une décision stratégique fondée sur une large gamme de considérations : équilibre entre croissance et équité spatiale, spécialisation des villes et potentiel des travailleurs et des entreprises à se déplacer d'une ville à l'autre.

Si la productivité urbaine est un phénomène local limité dans l'espace, on ne saurait trop insister sur ses implications au niveau national. Les performances économiques des villes jouent un rôle croissant dans les résultats nationaux et régionaux. Il est donc essentiel d'associer les politiques économiques nationales aux processus de planification urbaine et spatiale. Les acteurs publics et privés doivent coordonner des ressources limitées afin de soutenir les activités susceptibles de stimuler la croissance et de faciliter le processus de transformation structurelle de l'économie tout au long du processus de développement. Compte tenu du coût de l'inaction, il est essentiel d'agir rapidement. Les villes et l'urbanisation font partie intégrante de la transformation structurelle et doivent être prises en compte dans la planification économique nationale. Les plans nationaux de développement (*National Development Plans* ou NDP) devraient reconnaître et soutenir le rôle économique des villes. La Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) (2018[62]) propose un cadre dans lequel quatre points d'entrée sont identifiés pour que les villes jouent un rôle de premier plan dans la planification économique nationale : a) le ciblage sectoriel, b) la productivité urbaine, c) le système spatial national et d) la coordination et le financement. Une synthèse de ce cadre ainsi que les recommandations politiques générales qui y sont associées sont présentées ci-dessous.

Graphique 3.7. Quatre domaines où les villes et la planification économique nationale sont liées



Source (CEA, 2018[62]).

Tableau 3.2. Questions prioritaires de politique nationale à l'intention des responsables politiques

Ciblage sectoriel pour une urbanisation riche en emplois	Productivité urbaine
• Quels secteurs économiques sont susceptibles de créer des emplois en ville et de promouvoir une transformation structurelle ? • Quels secteurs économiques sont susceptibles de créer des emplois verts en ville ? • Quels secteurs économiques urbains disposent d'un potentiel de croissance dans le cadre de la ZLECAf ? • Quels secteurs économiques sont susceptibles de créer de bons emplois destinés spécifiquement aux femmes, aux jeunes et à d'autres populations défavorisées ? • Quels secteurs économiques sauront mobiliser et exploiter la demande urbaine de croissance du secteur national ? • Comment les villes peuvent-elles ajouter de la valeur aux produits ruraux grâce à des liens en aval et en amont ? • Où les entreprises et les chaînes d'approvisionnement sont-elles susceptibles de se situer ? • Quels sont les investissements urbains requis spécifiquement pour les secteurs créateurs d'emplois prioritaires ?	• Quel niveau d'investissement dans les infrastructures urbaines est requis pour que les villes créent de nombreux emplois ? • À quels investissements et programmes urbains accorder la priorité pour tirer profit des avantages économiques des villes tout en respectant les priorités nationales de développement ? • Quels aspects de la gestion des villes ont besoin de soutien et/ou de coordination au niveau national ? • Quelle doit être la priorité des villes : fidélisation des entreprises, croissance ou start-ups ? • Quels obstacles spécifiques les petites et très petites entreprises doivent-elles affronter ? • Où sont les opportunités de hausse de productivité dans l'économie informelle ?
Système spatial national	**Coordination et financement**
• Où, dans le système spatial national, les investissements sont-ils susceptibles de créer la croissance économique la plus durable et la plus rentable ? • Quels investissements sont nécessaires pour encourager la croissance économique des villes moyennes ? • Où, dans le réseau national, les secteurs économiques ciblés vont-ils créer la croissance ? • Quelles villes demandent quels types d'intervention pour soutenir les secteurs économiques ciblés (en combinant ciblage spatial et sectoriel) ? • Comment les ZES et les parcs industriels peuvent-ils exploiter leurs atouts géographiques existants pour devenir plus compétitifs et faciliter la propagation de leurs effets positifs au reste de l'économie et de la société ? • Comment les connexions peuvent-elles au mieux soutenir les chaînes de valeur et un système productif de villes complémentaires ? • Quelles sont les stratégies réalistes pour promouvoir le développement des zones à faible densité de population et isolées ? • Quel impact la ZLECAf peut-elle avoir sur la répartition des villes par taille, les emplois urbains et la croissance ?	• Quel rôle attribuer à quel niveau de gouvernement ? • Quels pouvoirs juridiques les gouvernements régionaux et locaux doivent-ils avoir pour atteindre leurs objectifs ? • Quels mécanismes peut-on créer à travers le processus de plan de développement national pour coordonner les nombreux acteurs publics et privés qui contribuent au développement des villes ? • Quels mécanismes peut-on créer ou renforcer pour coordonner la planification économique (y compris la mise en œuvre de la ZLECAf) et la planification urbaine et spatiale ? • Comment peut-on mieux soutenir les autorités sous-nationales pour leur permettre d'administrer les villes d'une manière conforme au plan de développement national ? • Au sein des villes et du système spatial national, les investissement publics et privés sont-ils bien coordonnés et comment peut-on améliorer cette coordination ? • Comment les villes peuvent-elles mieux exploiter les contributions du secteur privé aux investissements ? • Comment les recettes publiques potentielles provenant des villes peuvent-elles être mieux utilisées pour des investissements publics urbains ? • De quelles ressources fiscales régionales et locales les gouvernements ont-ils besoins pour atteindre leurs objectifs ?

Source (CEA, 2018[62]).

Ciblage sectoriel pour une urbanisation riche en emplois

L'Afrique a besoin d'une croissance durable et riche en emplois. La croissance relativement soutenue de son PIB ces dernières années a été largement pauvre en emplois. Les pays africains ont besoin d'accroître leur productivité, tout en élargissant les possibilités d'emplois décents ; certaines tensions peuvent exister entre ces deux objectifs. Trouver un bon équilibre entre les deux, qui tienne compte des réalités économiques nationales, est un défi politique important[11] (BAfD, 2018[10]). L'une des principales fonctions de la planification économique nationale consiste à allouer des ressources aux secteurs qui stimuleront une croissance durable, productive et riche en emplois, tout en tirant partie des économies d'agglomération.

Recommandations politiques

1. Créer suffisamment d'emplois décents, en donnant la priorité aux secteurs ayant un fort impact sur l'emploi urbain et un potentiel de productivité élevé

Les différents secteurs ont des taux de productivité et d'emploi variables et des préférences différentes en matière de localisation urbaine. Les pays africains[12] ont adopté une nouvelle génération de politiques industrielles ; les pays à faible revenu optant avant tout pour l'industrie légère (alimentation, textile, chaussure, *etc.*), alors que les pays à revenu intermédiaire d'Afrique du Nord et d'Afrique australe optent pour des activités à forte valeur ajoutée et plus intenses en technologie (Yong, 2014[111]). Les politiques adoptées ces dernières années en Éthiopie, au Kenya, au Ghana et au Mozambique indiquent que ces pays mettent à nouveau l'accent sur l'exportation de produits agricoles et horticoles à forte valeur ajoutée et sur des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, tels que l'habillement, le textile, le cuir et les produits en cuir, par le biais de zones de traitement des exportations, de parcs industriels, d'incitations financières, de renforcement des capacités, de développement de clusters et d'investissements publics directs. La promotion des services marchands, notamment la finance, le traitement de données, les télécommunications et le développement de logiciels, suscite également un intérêt accru. Les initiatives de certains pays riches en ressources ciblent le développement de chaînes de valeur nationales dans des industries émergentes ou nouvelles, en mettant en relation les entreprises locales et les investisseurs étrangers du secteur des ressources naturelles (Page, 2017[112]). Les investissements ciblés dans les infrastructures, les technologies et les compétences, ainsi que le rôle potentiel de l'intégration régionale et des ZES, jouent un rôle primordial dans la mise en œuvre de ces politiques et la configuration de l'espace urbain. La création d'emplois urbains devrait devenir un thème central de ces priorités.

2. Combler le fossé entre le marché du travail formel et informel non manufacturier en améliorant les compétences

Les travailleurs de l'économie informelle ont un accès limité aux compétences et aux opportunités de formation. La petite taille de la plupart des entreprises du secteur informel et leurs profits plutôt faibles signifient que leurs propriétaires ont moins de ressources à investir dans leurs employés. Les micro-entrepreneurs manquent souvent de temps et de ressources. Pour stimuler la productivité du secteur informel, il faudra mettre en place des formations et un enseignement professionnel financés par les pouvoirs publics, ainsi que des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie, conformément aux Objectifs de développement durable (ODD). Le temps de formation rémunéré pendant les heures de travail constitue une mesure reconnue qui contribue à encourager l'égalité des sexes car ce sont généralement les femmes qui assurent le travail non rémunéré au sein des familles et des ménages, au détriment des heures de travail rémunérées.

3. Améliorer la capacité des entreprises à créer des emplois et à stimuler la productivité, en supprimant les obstacles à la fourniture d'infrastructures et de services et en modifiant les réglementations urbaines et foncières

Les difficultés d'accès au crédit et d'autres obstacles, notamment technologiques, empêchent les petites et très petites entreprises de devenir des entreprises de taille moyenne ou grande. Il convient de s'attaquer à ces problèmes pour libérer la capacité de ces entreprises à créer des emplois, tout en augmentant la taille moyenne des entreprises et leur productivité. La suppression des obstacles qui limitent la croissance des entreprises, même petites, dans les secteurs non-échangeable à faible technologie tels que le commerce de détail, les transports, le bâtiment et les services alimentaires pourrait libérer leur potentiel de croissance, avec des effets importants sur l'emploi au niveau global.

4. Saisir les opportunités de croissance et d'emploi dans les industries non traditionnelles : une autre voie de transformation structurelle

Investir dans les industries non traditionnelles et dans le secteur des services associés peut avoir un effet

multiplicateur sur le secteur productif, comme les technologies de l'information, la finance et les services professionnels (Newfarmer, Page et Tarp, 2019[82]). Ces secteurs sont essentiels pour la compétitivité des secteurs productifs, y compris la production industrielle, où les intrants du secteur des services représentent une part considérable de la valeur totale des produits, en particulier ceux destinés à l'exportation.

5. Maximiser l'effet durable sur l'emploi du secteur de la construction en tirant parti des investissements dans les infrastructures et le logement

Pour libérer le potentiel du secteur du logement, il faut supprimer les obstacles affectant les compétences, le financement des logements, les terrains et les matériaux de construction, notamment le ciment et l'acier. Outre la création d'emplois, les investissements dans la construction et les infrastructures durables, dès le début du processus, permettront de réaliser d'importantes économies d'énergie et de renforcer la résilience. On estime que les villes africaines compteront 900 millions de nouveaux habitants d'ici trente ans, et que deux tiers des zones urbaines en 2050 n'existent pas encore. Les villes africaines devront donc construire deux fois plus d'infrastructures en un tiers du temps qu'il aura fallu pour construire les infrastructures existantes (Collier, 2017[2]). Investir dans les villes offre un grand potentiel d'emplois, notamment dans les emplois verts et le développement durable.

6. Promouvoir les matières premières d'origine nationale pour les entreprises urbaines, en particulier dans des secteurs tels que la transformation alimentaire

La part des aliments achetés dans le commerce de détail moderne (par exemple les supermarchés) est en forte hausse. Le secteur présente un potentiel de création d'emplois importants dans la fabrication et les services alimentaires ; si l'on renforce l'intégration de la chaîne de valeur agroalimentaire domestique. La valeur ajoutée et l'efficacité peuvent être accrues en renforçant l'intégration économique du système intermédiaire entre la production et la consommation. En outre, en réduisant le coût des aliments dans les villes, des chaînes de valeur alimentaires efficaces peuvent contribuer à accroître la compétitivité urbaine de l'industrie manufacturière.

Des villes productives

En Afrique, comme ailleurs, les revenus urbains sont supérieurs aux revenus ruraux. L'écart est encore plus grand au niveau des ménages, car une part plus importante des membres du ménage occupent un emploi salarié dans les villes, par rapport aux zones rurales. Il reste cependant un long chemin à parcourir pour que les villes africaines réalisent leur plein potentiel productif et échappent au piège de l'équilibre de bas niveau, associé à une faible productivité. Pour créer des villes productives, il faut de bonnes politiques et de bons plans, ainsi que des ressources adéquates et la capacité institutionnelle requise pour les mettre en œuvre. Il est particulièrement difficile de gérer la croissance urbaine dans un contexte d'urbanisation rapide, de manque de capitaux et de capacités insuffisantes. Les pays africains doivent donner la priorité aux investissements fondés sur le rendement économique et trouver des solutions politiques pragmatiques, menant à des améliorations progressives, lorsque les ressources et les capacités le permettent.

Recommandations politiques

1. Améliorer la compétitivité des villes grâce à la fourniture d'infrastructures et de services, au bénéfice des entreprises et des travailleurs

Les infrastructures y compris l'électricité, les communications, l'eau et les transports urbains, affectent la productivité des entreprises urbaines[13]. Il faut donner la priorité à la connectivité dans le développement des villes en mettant en place des systèmes de transport multimodaux et abordables. En l'absence d'un système de transport multimodal accessible, les distances et les coûts excluent une grande partie des travailleurs du bassin d'emploi, tandis que le nombre croissant de voitures privées accroît la congestion, la pollution atmosphérique et les émissions de gaz à effet de serre (GES). Des transports publics efficaces profitent à la productivité des entreprises, car ils permettent de contrer les externalités négatives de la densité urbaine et réduisent ainsi le coût de l'emploi urbain (Venables, 2018[5]). Les ZES permettent à court terme de proposer aux entreprises un environnement commercial compétitif, lorsqu'il n'est pas financièrement possible de moderniser l'infrastructure de toute une ville. Ces ZES doivent être intégrées au marché du travail urbain pour profiter des gains de productivité des villes.

2. Promouvoir les villes comme centres d'innovation et de compétitivité

L'avenir économique de l'Afrique est lié à la capacité des entreprises à innover et à faire face à la concurrence sur les marchés locaux, régionaux et internationaux. Le niveau et la trajectoire d'industrialisation

varient d'un pays à l'autre, certains d'entre eux ayant pour objectif d'acquérir des « capacités de production traditionnelles », d'autres se tournant vers les services, d'autres encore soutenant de nouveaux types de production industrielle avancée par l'intermédiaire d'entrepreneurs locaux (Naudé, 2019[113]). Dans tous les cas, l'innovation et les améliorations technologiques jouent un rôle important. Dans des conditions favorables, les villes facilitent l'accès des entreprises à la technologie, aux compétences, aux capitaux et aux marchés. Elles produisent de nouvelles idées et servent d'incubateurs pour les entreprises innovantes. Le développement de ce rôle nécessite un effort coordonné entre les différents niveaux de gouvernement et un engagement entre les secteurs public et privé. Les gouvernements nationaux doivent investir dans l'éducation et les technologies, notamment l'informatique et les communications, cultiver le rôle des villes en tant que liens essentiels avec les ZES et les universités, et en tant que portes d'accès au commerce et aux investissements directs étrangers (IDE). Les gouvernements doivent aussi donner la priorité aux fonctions d'« incubateurs » et de centres d'innovation des grandes villes.

3. Promouvoir des systèmes efficaces de gestion foncière

Les bons systèmes de gestion foncière favorisent le développement durable des villes ainsi que la confiance dans les institutions et la gouvernance. Des marchés fonciers mal gérés représentent un obstacle fondamental au développement durable de nombreuses villes africaines (Lall, Henderson et Venables, 2017[26]). Par ailleurs, le manque d'accès à des terrains industriels bien desservis est un goulot d'étranglement pour la croissance des entreprises (Dinh et al., 2012[21]). Il est courant que plusieurs personnes revendiquent un même terrain ; la spéculation et des titres de propriété qui ne sont pas en règle empêchent souvent un développement compact et connecté. En tant qu'actifs essentiels, les terres sont aussi associées au pouvoir et à la corruption, et une gestion sous-optimale peut miner la confiance dans les institutions et la gouvernance.

4. Promouvoir des règlementations relatives à l'aménagement urbain et à l'occupation des sols favorisant l'efficacité des villes

Les processus et règlementations relatifs à l'aménagement urbain, à l'utilisation des sols et au zonage ne doivent pas être contraignants. Ces règlementations ne doivent pas limiter le choix des entreprises et des ménages en matière d'emplacement, déterminé par le rapport coût/bénéfice calculé par l'entreprise ou le ménage. Il s'agit d'évaluer la configuration spatiale des villes pour voir si elles facilitent ou empêchent la proximité et la connectivité entre acteurs économiques et si elles augmentent ou réduisent les économies d'agglomération et le bien-être. En outre, les réglementations relatives à l'aménagement urbain doivent être réactives et favoriser un développement graduel et durable, au lieu de restreindre ou de retarder l'exploitation de terrains urbains par des individus ou des ménages. Les règlementations doivent aussi être pratiques, et être accompagnées par les capacités nécessaires pour surveiller et faire respecter les règles d'aménagement urbain.

5. Renforcer la capacité des administrations locales à proposer suffisamment de terrains bien planifiés, constructibles et dotés des services requis au sein d'un réseau d'infrastructures et de rues connectées

Le financement peut constituer un obstacle à la mise en place d'infrastructures de bonne qualité et suffisamment denses. Cependant, il est essentiel de fournir l'espace et les démarcations requis pour permettre le développement des rues et des infrastructures à venir, pour accompagner la densification de la ville et sa croissance économique. Les villes africaines sont 23 % plus fragmentées que celles d'Asie et d'Amérique latine (Page et al., 2020, p. 7[28]), ce qui augmente les temps de trajet et le coût des infrastructures. Les mesures d'incitation doivent encourager l'aménagement intercalaire et décourager la spéculation. Les terrains viabilisés doivent être configurés de manière à assurer une bonne connectivité et permettre une densification progressive. Lorsque les agglomérations ne sont pas dotées d'une configuration de base ni d'un réseau de rues, la fourniture de services peut, à terme, coûter jusqu'à 12 fois plus cher (Campbell, 2018[114]).

6. Promouvoir un cadre institutionnel efficace pour gouverner et coordonner les grandes villes au niveau métropolitain

De nombreuses grandes villes ont besoin d'un mécanisme de coordination des investissements dans les infrastructures (notamment les transports), ainsi que de politiques et règlementations relatives à l'aménagement urbain et du territoire au niveau métropolitain. À mesure que les grandes agglomérations se développent, elles ont besoin d'un cadre qui prévienne la concurrence inopportune entre juridictions, encourage la prestation efficace de services et finance les infrastructures et services métropolitains.

Un système spatial national connecté

Les politiques économiques, qu'elles soient fiscales, monétaires ou commerciales, influencent la localisation

des investissements et des activités économiques et contribuent à façonner le système spatial national. Mais les interactions entre politiques économiques et résultats spatiaux ne sont souvent pas pleinement comprises ou anticipées. Les politiques économiques qui ne tiennent pas compte de la dimension spatiale, tout comme une planification spatiale totalement séparée des réalités économiques et sociales, peuvent entraîner des conséquences coûteuses pour le développement à long terme. Cela est vrai, par exemple, pour les priorités sectorielles et les décisions de localisation concernant les ZES et les complexes industriels. Ouvrir de nouvelles régions à l'exploitation minière ou à des projets agricoles de grande envergure, ou encore investir dans des corridors de transport pour encourager les échanges avec les pays voisins, tout cela a des implications spatiales qui doivent être soigneusement évaluées et gérées. Il est essentiel de diriger les investissements vers les secteurs et les agglomérations urbaines où le rendement économique est le plus élevé, tout en gérant les compromis entre efficacité et équité spatiale ; ceci afin d'établir des systèmes de villes efficaces et connectés permettant une croissance durable. La mise en place d'un système connecté de villes est un processus lent dont le rythme dépend de la trajectoire choisie. Un système spatial national connecté, répondant aux besoins d'aujourd'hui, repose sur la mise en œuvre durable de politiques cohérentes dans tous les secteurs (OCDE/ONU-Habitat/UNOPS, 2021[115]).

Recommandations politiques

1. Cibler des emplacements avec des politiques sectorielles, en fonction des économies d'agglomération spécifiques

Les industries privilégient des types d'emplacement différents selon qu'elles bénéficient davantage des économies de localisation ou d'urbanisation. Les industries à production standardisée, particulièrement celles qui bénéficient des économies de localisation[14], profitent de relocalisations dans des villes où se concentrent les activités économiques d'un même secteur, particulièrement dans les villes moyennes ou petites où les coûts urbains restent faibles. Les villes principales et grandes villes peuvent alors se spécialiser dans des industries et services offrant des économies d'urbanisation (Henderson, 2010[116]). Les ZES doivent être reliées aux villes pour que les entreprises qui y sont situées bénéficient d'un accès aux bassins d'emplois et aux marchés de produits et d'intrants. Elles bénéficient également des avantages spécifiques à la concentration d'un secteur d'activité donné, ainsi que de la diffusion du savoir et des compétences propres au ZES. À court et moyen terme, il est important d'investir dans les villes principales et les grandes villes qui continueront à être des moteurs de croissance.

La taille de nombreuses villes principales d'Afrique n'est pas importante en comparaison internationale. Toutefois, elles grandissent vite et disposent de très peu de moyens. Il est donc probable qu'elles souffriront durablement d'un déficit d'investissements qui aura un impact négatif sur le PIB national. La hausse de leurs coûts de transaction et la congestion des infrastructures de transport, sont des problèmes qui doivent être réglés (Henderson et Kriticos, 2018[72]). Il est important d'optimiser leur capacité productive tout en investissant dans les villes intermédiaires et les infrastructures de connectivité. Améliorer les connexions économiques entre les villes et les centres de croissance émergents, est le meilleur moyen de créer progressivement un système urbain fonctionnel.

2. Améliorer la connectivité économique et physique des petites villes dans le cadre de sous-systèmes urbains et de régions plus vastes

Le grand nombre de petites villes impose d'en renforcer le rôle de pourvoyeur de services et de transformation de produits agricoles. Les grandes villes sont plus productives que les petites, mais ces dernières peuvent devenir des moteurs de croissance ; à condition de valoriser leurs avantages spécifiques en termes d'équipements, de qualité de vie et de spécialisation économique. Ce rapport montre que les économies rurales proches des villes sont plus performantes que celles qui en sont plus éloignées. Pour la majorité des ruraux, la ville la plus proche compte moins de 50 000 habitants. Les petites villes sont donc essentielles pour améliorer l'accès des populations rurales aux services, aux infrastructures et aux marchés.

3. Promouvoir la mobilité de la main-d'œuvre

La productivité du travail et les salaires varient d'un endroit à l'autre, reflétant les différences de productivité des industries et des entreprises. Les niveaux de productivité augmenteraient si les travailleurs se déplaçaient des zones à faible productivité vers celles où la productivité est élevée. Ceci peut être cependant compliqué par une multitude de facteurs : politique migratoire, priorité accordée à certains territoires, coût élevé du logement et les nuisances pouvant annuler l'attrait de salaires plus élevés (Glaeser et Xiong, 2017[87]).

4. Investir dans des infrastructures de connectivité pour renforcer les liens entre villes et marchés régionaux

De nombreuses villes sont géographiquement désavantagées, situées loin des ports maritimes et des marchés internationaux. Des transports rapides et efficaces n'en sont que plus indispensables. La connectivité est essentielle, tant pour la compétitivité des exportations que pour le prix des importations (un des facteurs qui rend les villes africaines disproportionnément chères). Aujourd'hui, « les coûts de transaction commerciale en Afrique sont les plus élevés du monde », ce qui entrave le commerce interrégional (Graff, 2018, p. 2[117]). L'Afrique est également très en retard en matière de logistique et de connectivité numérique (bien que cette dernière s'améliore). Or, la connectivité numérique peut réduire le coût des transactions entre secteurs économiques, permettre une meilleure inclusion financière, améliorer l'accès à l'information sur les marchés et ouvrir des opportunités dans le secteur en pleine croissance des services en ligne. Les coûts du commerce transfrontalier sont trop importants ; améliorer l'intégration commerciale régionale est indispensable pour la production et la consommation urbaines (voir Chapitre 2).

Financer la mise en œuvre des politiques et coordonner les politiques urbaines et économiques

La mobilisation de ressource financière est essentielle. La mise en œuvre efficace des plans économiques nationaux dépend de la capacité à allouer et à permettre l'absorption de ces ressources entre les secteurs économiques et les niveaux de gouvernement de manière cohérente. Le manque de coordination est un problème majeur qui est à l'origine de nombreux programmes d'investissement urbains peu cohérents et de villes dysfonctionnelles.

Recommandations politiques

1. Mobiliser les ressources domestiques aux niveaux urbain et national pour répondre aux besoins d'investissement en infrastructures des villes

Les villes ont besoin d'investissements massifs mais génèrent également des ressources importantes. Les instruments pour accéder à ces ressources existent ; leur application nécessite des cadres de bonne gouvernance et une capacité de gestion financière infranationale. La récupération des plus-values foncières et la mise à contribution du secteur privé constituent deux points d'entrée pour améliorer la mobilisation des ressources. Indépendamment des instruments financiers, un important transfert de ressources nationales s'impose pour répondre aux besoins d'investissement en infrastructures[15]. La plupart des instruments fiscaux sont entre les mains des administrations centrales et les infrastructures urbaines (routes, transports publics, *etc.*). Ils requièrent des investissements devant être consentis avant d'augmenter les recettes fiscales publiques associées. Il est donc essentiel d'accorder la priorité aux villes lors de la planification économique et l'établissement des budgets au niveau national pour réaliser le potentiel de croissance de l'urbanisation.

2. Répondre au manque de capacités techniques et institutionnelles lors de la préparation et de la gestion des projets urbains

Les villes africaines ne disposent pas des capacités nécessaires à la préparation de projets bancables et à leur mise en œuvre en respectant les coûts et les délais. Les petites villes devraient être en mesure de mettre en commun leurs ressources et leur expertise et de regrouper plusieurs projets. Pour mettre en œuvre des projets conjoints (transports publics, réseaux routiers, *etc.*), différentes modalités de financement et structures de gouvernance devraient être mises à disposition des villes au sein d'une grappe urbaine ou d'une région. Enfin, il est important de compléter les mégaprojets (comme les lignes de chemin de fer régionales, les ports et les projets énergétiques) par de petits projets localisés (amélioration du logement, initiatives économique local), afin que les communautés locales profitent des retombées des mégaprojets.

3. Coordonner les investissements publics et privés

La coordination entre les gouvernements, les entreprises et les ménages est indispensable. Les villes produisent des externalités, et les investissements sont discontinus dans le temps et dans l'espace, ce qui crée un besoin inhérent de coordination. En définissant des investissements prioritaires dans sa planification économique, le gouvernement peut donc attirer des investissements privés et ceux des ménages[16]. Lorsque les acteurs du secteur public et du secteur privé coordonnent leurs investissements, les entreprises suivent les infrastructures et les travailleurs suivent les entreprises, ce qui crée une dynamique vertueuse pour la croissance économique. Lorsque les investissements publics sont accompagnés d'investissements privés, le rendement des investissements publics augmente et crée une base économique de revenus et de services locaux. Des investissements coordonnés dans les infrastructures, le logement et l'emploi ont des retombées

économiques nettement supérieures à la somme de leurs composantes. Certains exemples montrent déjà que les pays peuvent accéder plus rapidement à de nouveaux secteurs économiques en coordonnant les ressources du secteur privé et du secteur public. C'est le cas, par exemple, de l'Éthiopie, qui a réussi à accéder au marché mondial des fleurs coupées. Le gouvernement et le secteur privé se sont réunis régulièrement au plus haut niveau pour identifier les obstacles et les résoudre, ont tenu un registre public des actions et ont suivi de près les progrès accomplis (Page, 2017[112]).

4. Assurer la coordination verticale (entre les niveaux national, infranational et sectoriel) et la coordination horizontale (entre ministères, départements et agences) tout au long du cycle des politiques publiques

Un mécanisme permettant de coordonner les politiques économiques avec les politiques urbaines et spatiales est nécessaire. Par exemple, la mise en œuvre de la ZLECAf peut créer des emplois dans le secteur marchand, mais des interventions sont nécessaires pour renforcer la compétitivité des zones urbaines où se situent les entreprises de ce secteur. Les mécanismes correspondants dépendent du contexte et ne peuvent donc faire l'objet de préconisations, mais dans tous les cas, la séquence des activités doit être soigneusement définie ; le partage des informations et des ressources doit être encouragé ; la duplication des rôles et des responsabilités ou des mandats doit être évitée, la confusion, la concurrence malsaine et la rivalité institutionnelle entre ministères, départements et agences doivent être découragées ; enfin, il est important de se doter de l'autorité et des ressources humaines requises pour superviser une multitude de parties prenantes, particulièrement au niveau infranational.

5. Produire des données économiques et sociales spatialement désagrégées pour étayer les politiques, notamment les politiques de planification économique et d'investissement

Pour aborder les questions et options de politiques évoquées dans ce chapitre, pour adapter les mesures recommandées au contexte, il est nécessaire de disposer de données fiables et géographiquement désagrégées. Il faut à cet effet créer des unités spatiales standardisées. La désagrégation spatiale des données économiques demande du temps et des ressources. Elle doit commencer par des statistiques de base, telles que les chiffres de l'emploi. Les données sur l'emploi par secteur et par ville, ainsi que la répartition des entreprises de différentes tailles en fonction de leur emplacement, sont importantes pour identifier les villes présentant un potentiel de création d'emplois et d'entreprises. Les données sur les embouteillages, le marché foncier et le logement sont, elles aussi, importantes pour suivre les tendances des coûts urbains et détecter des failles dans les économies d'agglomération. Quant aux données sur les investissements urbains par rapport à la croissance urbaine et aux mesures sur l'accès aux services, elles sont nécessaires pour suivre l'évolution de la capacité des villes à répondre à la croissance urbaine et à la demande des entreprises et des ménages.

Notes

1 Sur la base de ce qui avait été proposé par la Commission économique pour l'Afrique (CEA) de l'ONU (CEA, 2018[62]).

2 Les politiques « spatialement neutres» (*space-neutral*) évitent délibérément d'être liées à un endroit ou spécifiques à un lieu. Dans un scénario qui ne tient pas compte du territoire (*space-blind*), les responsables politiques ou planificateurs ne tiennent pas pleinement compte des effets spatiaux de leurs décisions sur le commerce, l'industrie et les investissements concernés.

3 Selon les données « World Urbanization Prospects » du Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (ONU DAES, 2018[121]).

4 Le chômage des jeunes est particulièrement alarmant. Il varie de 13 % à Abidjan à 49 % à Johannesburg (Metropolis, 2019[59]).

5 Par exemple, celle des fleurs coupées.

6 Comme résumé dans le Chapitre 1.

7 Ici, les infrastructures urbaines désignent les infrastructures présentes dans les villes, y compris les connexions aux services publics. Les infrastructures nationales désignent les infrastructures qui dépassent les limites géographiques des villes (par exemple le réseau national d'électricité) ou qui sont mesurées au niveau national.

8 Elle est normalisée par rapport au rayon d'un cercle contenant la même superficie que la ville.

9 La primauté urbaine désigne la concentration de la population urbaine d'un pays dans une seule ville.

10 Selon la base de données Urban Centre Database (Florczyk, 2019[119]), 40 % de la population des villes africaines vit dans la ville principale, contre 44 % en Asie et 49 % en Amérique latine.

11 L'élasticité de la croissance par rapport à l'emploi de la Corée au début de son développement et de sa transition économique était de 0.7. Selon l'estimation de la BAfD pour la période 2000-14, un total de 18 pays sur 47 dans l'échantillon correspondant (38 %) avaient une élasticité de l'emploi par rapport au PIB de 0.41 ou moins. Un total de 20 autres pays (43 %) avaient une élasticité de 0.41 à 1.00 (BAfD, 2018[10]).

12 Au moins 26 pays africains disposent de stratégies nationales d'industrialisation et 19 de ces stratégies ciblent les industries manufacturières légères (BAfD et al., 2017).

13 Voir Chapitre 1.

14 Les économies de localisation sont les avantages productifs dont bénéficient les entreprises en raison du regroupement en pôles d'expertise sectoriels. Les économies d'urbanisation sont les avantages productifs dus au regroupement d'un ensemble diversifié d'entreprises de différents secteurs. Les économies d'urbanisation sont élevées dans les grandes villes, mais les villes moyennes peuvent bénéficier d'économies de localisation sans encourir les mêmes coûts que les grandes villes.

15 « *African cities are dependent on central transfers for more than 80 % of their operating revenues, and local government revenues have been estimated to account for less than 1 % of GDP.* » (Les villes africaines dépendent de transferts centraux pour plus de 80 % de leurs recettes d'exploitation et on estime que les revenus des administrations locales représentent moins de 1 % du PIB) (Venables, 2018, p. 93[5] ; Foster et Briceno-Garmendia, 2010[118]). Le budget par habitant des villes métropolitaines d'Afrique s'élève à 177 USD, alors qu'il est de 1 359 USD en Asie et de 1 053 USD en Amérique latine et Caraïbes. Le budget par habitant des villes relativement prospères de Durban et Johannesburg s'élève, quant à lui, à 911 USD et 681 USD, respectivement (Metropolis, 2019[59]).

16 Il s'agit du *crowding in* (effet d'attraction), situation dans laquelle les dépenses publiques entraînent une augmentation des investissements privés.

Références

Abdel-Rahman, H. et F. Masahita (1990), « Product Variety, Marshallian Externalities, and City Sizes », *Journal of Regional Science*, vol. 2, pp. 165-183. [70]

Acemoglu, D., S. Johnson et J. Robinson (2001), *The Colonial Origins of Comparative Development: An empirical investigation*, National Bureau of Economic Research, https://www.nber.org/system/files/working_papers/w7771/w7771.pdf. [63]

Amirtahmasebi, R. (2016), *Leveraging Urbanization and Governance for Growth in Africa: A framework for action*, UNDP and UN-Habitat, New York. [35]

Andreasen, M. et al. (2020), « Informal land investments and wealth accumulation in the context of regularization: case studies from Dar es Salaam and Mwanza », *Environment and Urbanization*, vol. 32/1, pp. 89-108, https://doi.org/10.1177/0956247819896265. [104]

Andres, L., D. Biller et M. Herrera Dappe (2015), *A Methodological Framework for Prioritizing Infrastructure Investment*, Banque mondiale, Washington, DC. [36]

Angel, S. (2011), *Making Space for a Planet of Cities*, Lincoln Institute of Land Policy. [98]

Angel, S., J. Parent et D. Civico (2010), « Ten compactness properties of circles: measuring shape in geography », *The Canadian Geographer / Le Géographe canadien*, vol. 54/4, pp. 441-461, https://doi.org/10.1111/j.1541-0064.2009.00304.x. [97]

Arnold, J., A. Mattoo et G. Narciso (2006), *Services Inputs and Firm Productivity in Sub-Saharan Africa: Evidence from firm-level data*, Banque mondiale, Washington, DC. [49]

Asmal, Z., H. Bhorat et J. Page (2020), *Exploring New Sources of Large-Scale Job Creation: The potential role of industries without smokestacks*, Brookings Institution, Washington, DC. [13]

Aterido, R. et M. Hallward-Driemeier (2007), *Impact of Access to Finance, Corruption and Infrastructure on Employment Growth: Does Sub-Saharan Africa mirror other low-income regions*, Banque mondiale, Washington, DC. [50]

Aterido, R., M. Hallward-Driemeier et C. Pagés (2007), *Business Climate and Employment Growth: The impact of access to finance, corruption and regulations across firms*, Institute for the Study of Labor, Bonn. [51]

Bacolod, M., B. Blum et W. Strange (2009), « Skills in the City », *Journal of Urban Economics*, vol. 65/2, pp. pp. 136-153. [89]

Bacon, R. et M. Kojima (2016), *Energy, Economic Growth, and Poverty Reduction: A literature review*, Banque mondiale, Washington, DC. [52]

BAfD (2018), *« Growth, Jobs and Poverty in Africa »*, Banque africaine de développement. [10]

BAfD/OCDE/PNUD (2016), *Perspectives économiques en Afrique 2016 : Villes durables et transformation structurelle*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/aeo-2016-fr. [37]

Banque Mondiale (2010-2019), *Enterprise Surveys*, http://www.enterprisesurveys.org. [90]

Banque mondiale (2020), *The African Continental Free Trade Area: Economic and Distributional Effects*, Banque mondiale, Washington, DC, https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1559-1. [6]

Banque mondiale (2013), *Harnessing Urbanization to End Poverty and Boost Prosperity in Africa: An action agenda for transformation*, Banque mondiale, Washington, DC. [38]

Banque mondiale (2009), *World Development Report, 2009: Reshaping economic geography*, Banque mondiale, Washington, DC. [33]

Banque mondiale (2004), *World Development Report 2005: A better investment climate for everyone*, Banque mondiale, Washington, DC. [32]

Banque mondiale (s.d.), *Indicateurs du développement dans le monde*, https://data.worldbank.org/indicator/EG.ELC.ACCS.ZS. [79]

Banque mondiale (2008-2019), *Living Standard Measurement Surveys*, Banque mondiale, Washington, DC, https://www.worldbank.org/en/programs/lsms. [3]

Barro, R. (2001), « Human Capital and Growth », *American Economic Review*, vol. 91/2, pp. 12-17. [14]

Bartik, T. et N. Sotherland (2019), *Local Job Multipliers in the United States: Variation with local characteristics and with high-tech shocks*, W. E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, Michigan. [85]

Bastos, F. et J. Nasir (2004), *Productivity and the Business Climate: What matters most?*, Banque mondiale, Washington, DC. [53]

Bernard, L., J. Bird et A. Venables (2016), *The Urban Land Market: A computable equilibrium model applied to Kampala City*, Department for International Development, London. [99]

Boopen, S. (2006), « Transport Infrastructure and Economic Growth: Evidence from Africa using dynamic panel estimates », *The Empirical Economics Letters*, vol. 5/1. [39]

Brasselle, A., F. Gaspart et J. Platteau (2002), « Land tenure security and investment incentives: puzzling evidence from Burkina Faso », *Journal of Development Economics*, vol. 67/2, pp. 373-418, https://doi.org/10.1016/s0304-3878(01)00190-0. [102]

CAHF (2017), *Housing Finance in Africa: A review of some of Africa's housing finance markets*. [12]

Calderón, C., E. Moral-Benito et L. Servén (2011), *Is Infrastructure Capital Productive?: A dynamic heterogeneous approach*, World Bank. [17]

Calderón, C. et L. Servén (2010), *Infrastructure and Economic Development in Sub-Saharan Africa*, Banque mondiale, Washington, DC. [15]

Calderón, C. et L. Servén (2010), *Infrastructure in Latin America*, Banque mondiale, Washington, DC. [16]

Camagni, R., R. Capello et A. Caragliu (2016), « Static vs. Dynamic Agglomeration Economies », *Papers in Regional Science*, vol. 95/1, pp. 133-158. [107]

Campbell, K. (2018), *Making Massive Small Changes*, Chelsea Green Publishing, London. [114]

CEA (2018), *An Urban Lens on National Development Planning in Africa: Guidebook for policymakers*, Commission économique pour l'Afrique, Addis Abeba. [62]

CEA (2017), *Economic Report on Africa 2017: Urbanization and Industrialization for Africa's Transformation*, Commission économique pour l'Afrique, Addis Abeba, https://repository.uneca.org/handle/10855/23723. [77]

CEA (2018b), *The Role of Cities in Africa's Domestic Resource Mobilization*, Commission économique pour l'Afrique, Addis Abeba. [11]

CEA (2017b), *Urbanization and National Development Planning in Africa*, Commission économique pour l'Afrique, Addis Abeba. [80]

Chauvin, J. et al. (2017), « What is Different About Urbanization In Rich and Poor Countries?: Cities in Brazil, China, India and the United States », *Journal of Urban Economics*, vol. 98/C, pp. 17-49. [18]

Chen, D. et C. Dahlman (2004), *Knowledge and Development: A cross-section approach*, Banque mondiale, Washington, DC. [19]

Collier, P. (2017), « African Urbanization: An analytic policy guide », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 33/3, pp. 405-437. [2]

Collier, P. (2016), *African Urbanisation: An analytic policy guide*, International Growth Centre, London. [40]

Combes, P. et L. Gobillon (2015), « The Empirics of Agglomeration Economies », dans *Handbook of Regional and Urban Economics*, Elsevier, https://doi.org/10.1016/b978-0-444-59517-1.00005-2. [41]

Commission on Growth and Development (2008), *The Growth Report: Strategies for sustained growth and inclusive development*, Banque mondiale, Washington, DC. [20]

Deichmann, U. et al. (2005), *Agglomeration, Transport, and Regional Development in Indonesia*, Banque mondiale, Washington, DC. [108]

Dempsey, N. et al. (2008), « Elements of Urban Form », dans *Future City, Sustainable City Form*, Springer Netherlands, Dordrecht, https://doi.org/10.1007/978-1-4020-8647-2_2. [95]

Desiere, S. et D. Jolliffe (2018), « Land productivity and plot size: Is measurement error driving the inverse relationship? », *Journal of Development Economics*, vol. 130, https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2017.10.002. [4]

Dethier, J., M. Hirn et S. Straub (2010), « Explaining Enterprise Performance in Developing Countries with Business Climate Survey Data », *World Bank Research Observer*. [54]

Diao, X. et al. (2021), *Africa's Manufacturing Puzzle: Evidence from Tanzanian and Ethiopian Firms*, https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/africasmanufacturingpuzzle.pdf. [81]

Dinh, H., D. Mavridis et H. Nguyen (2012), *The Binding Constraint on the Growth of Firms in Developing Countries*, Banque mondiale, Washington, DC. [69]

Dinh, H. et al. (2012), *Light Manufacturing in Africa: Targeted policies to enhance private investment and create jobs*, Banque mondiale, Washington, DC. [21]

Dollar, D., M. Hallward-Driemeier et T. Mengistae (2005), *Investment Climate and Firm Performance in Developing Countries*, Economic Development and Cultural Change, https://core.ac.uk/download/pdf/187584145.pdf. [22]

Do, Q. et L. Iyer (2008), « Land Titling and Rural Transition in Vietnam », *Economic Development and Cultural Change*, vol. 56/3, pp. 531-579, https://doi.org/10.1086/533549. [105]

Duranton, G. (2015), « Growing Through Cities in Developing Countries », *World Bank Research Observer*, pp. 39-73, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24808. [106]

Eeckhout, J., R. Pinheiro et K. Schmidheiny (2014), « Spatial Sorting », *Journal of Political Economy*, vol. 122/3, pp. pp 554-620. [91]

Escribano, A. et J. Guasch (2005), *Assessing the Impact of the Business Climate on Productivity Using Firm Level Data: Methodology and the cases of Guatemala, Honduras and Nicaragua*, Banque mondiale, Washington, DC. [55]

Escribano, A., J. Guasch et J. Pena (2010), *Assessing the Impact of Infrastructure Quality on Firm Productivity in Africa: Cross-country comparisons based on investment climate surveys from 1999 to 2005*, Banque mondiale, Washington, DC. [42]

Field, E. (2007), « Entitled to Work: Urban property rights and labor supply in Peru », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 122/4, pp. 1561-1602. [101]

Fisman, R. et J. Svennson (2007), « Are Corruption and Taxation Really Harmful to Growth?: Firm level evidence », *Journal of Development Economics*, vol. 83, pp. 63-75. [68]

Florczyk, A. (2019), *Description of the GHS Urban Centre Database 2015*, https://doi.org/10.2760/037310. [119]

Foster, V. et C. Briceno-Garmendia (2010), *Africa's Infrastructure : A Time for Transformation : A Time for Transformation*, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2692. [118]

Fullerton, H. (1997), *Economic Development and Growth of Cities: A retrospective synthesis*, https://digitalcommons.usu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2244&context=appecon_facpub. [8]

Galiani, S. et E. Schargrodsky (2010), « Property rights for the poor: Effects of land titling », *Journal of Public Economics*, vol. 94/9-10, pp. 700-729, https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.06.002. [103]

Gelb, A. et al. (2020), « Can Sub-Saharan Africa Be a Manufacturing Destination?: Labor costs, price levels, and the role of industrial policy », *Journal of Industry, Competition and Trade*, vol. 20, pp. pp. 335-357. [75]

Glaeser, E. et M. Resseger (2010), « The Complementarity Between Cities and Skills », *Journal of Regional Science*, vol. 50/1, pp. 221-244, https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2009.00635.x. [88]

Glaeser, E. et W. Xiong (2017), « Urban Productivity in the Developing World », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 33/3, pp. 373-404. [87]

Gollin, D., R. Jedwab et D. Vollrath (2016), « Urbanization With and Without Industrialization », *Journal of Economic Growth*, vol. 21, pp. 35-70. [71]

Graff, T. (2018), *Spatial Inefficiencies in Africa's Trade NEtwork*, University of Oxford, https://ideas.repec.org/p/csa/wpaper/2018-17.html. [117]

Grover, A., S. Lall et J. Timmis (2021), *Agglomeration Economies in Developing Countries: A Meta-Analysis*, Banque mondiale, Washington, DC, https://doi.org/10.1596/1813-9450-9730. [76]

Hallward-Driemeier, M., S. Wallsten et L. Xu (2006), « Ownership, Business Climate and Firm Performance: Evidence from Chinese firms », *Economics of Transition*, vol. 14/4, pp. 629-647. [64]

Harari, M. (2020), « Cities in Bad Shape: Urban Geometry in India », *American Economic Review*, vol. 110/8, pp. 2377-2421, https://doi.org/10.1257/aer.20171673. [96]

Hasan, R., Y. Jiang et R. Rafols (2017), « Urban Agglomeration Effects in India: Evidence from town-level data », *Asian Development Review*, vol. 34, no. 2, pp. 201-228. [23]

Henderson, J. (2010), « Cities and Development », *Journal of Regional Science*, vol. 50/1, pp. 515-540, https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2009.00636.x. [116]

Henderson, J. et S. Kriticos (2018), « The Development of the African System of Cities », *Annual Review of Economics*, vol. 2018/10, pp. 287-314. [72]

Henderson, V. (2000), *The Effects of Urban Concentration on Economic Growth*, National Bureau of Economic Research. [120]

Hulten, C. (1996), *Infrastructure Capital and Economic Growth: How well you use it may be more important than how much you have*, National Bureau of Economic Research, Inc. [43]

Iimi, A. (2011), « Effects of Improving Infrastructure Quality on Business Costs: Evidence from firm-level data in Eastern Europe and Central Asia », *Developing Economies*, vol. 49, pp. 121-147. [56]

Isaksson, A. (2007), « Determinants of Total Factor Productivity: A literature review », *Research and Statistics Branch*, p. UNIDO. [24]

Jedwab, R. et A. Moradi (2016), « The Permanent Effects of Transportation Revolutions in Poor Countries: Evidence from Africa », *Review of Economics and Statistics*, vol. 98/2, pp. 268-284. [7]

Kim, E. et N. Loayza (2019), « Productivity Growth: Patterns and determinants across the world », *Economía*, vol. 42/84, pp. pp. 36-93. [25]

Kriticos, S. et V. Henderson (2019), « The Prospects for Manufacturing-Led Growth in Africa's Cities », *International Growth Centre*. [57]

Kruse, H. et al. (2021), *A Manufacturing Renaissance?: Industrialization trends in the developing world*, United Nations University World Institute for Development Economics Research, Helsinki. [78]

La Roca, J. et D. Puga (2017), « Learning by Working in Big Cities », *Review of Economic Studies*, vol. 84/1, pp. 106-142. [86]

Lall, S., J. Henderson et A. Venables (2017), *African Cities: Opening doors to the world*, Banque mondiale, Washington, DC. [26]

Lipscomb, M., A. Mobarak et T. Barham (2013), « Development Effects of Electrification: Evidence from the topographic placement of hydropower plants in Brazil », *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 5/2, pp. 200-231. [44]

Lobo, J., L. Bettencourt et G. West (2011), *The Economic Productivity of Urban Areas: Disentangling general scale effects from local exceptionality*, https://www.semanticscholar.org/paper/The-Economic-Productivity-of-Urban-Areas-%3A-General-LoboBettencourt/074dcb16f-b7719a7c39735eb6246a6e0e6d85e2a. [110]

McCulloch, N. et D. Zileviciute (2017), « Is Electricity Supply Binding Constraint to Economic Growth in Developing Countries? », *Energy and Economic Growth State-of-Knowledge Paper Series*, vol. 1/3. [45]

McMillan, M. et D. Rodrik (2011), *Globalization, Structural Change and Productivity Growth*, NBER, Washington, DC. [65]

McMillan, M., D. Rodrik et I. Verduzco-Gallo (2014), « Globalization, Structural Change, and Productivity Growth, with an Update on Africa », *World Development*, vol. 2014/63, pp. 11-32. [66]

Mensah, J. (2018), *Jobs! Electricity Shortages and Unemployment in Africa*, Banque mondiale, Washington, DC. [58]

Metropolis (2019), *African Metropolis Report*, Metropolis, https://www.metropolis.org/sites/default/files/resources/african-metropolitan-reoprt.pdf. [59]

MGI (2011), *Mapping the Economic Power of Cities*, McKinsey Global Institute, New York. [9]

Mukim, M. (2016), *How Do Cities in Ethiopia Create Jobs?*, Banque mondiale, Washington, DC. [83]

Nakamura, S. et al. (2016), *Is Living in African Cities Expensive?*, Banque mondiale, Washington, DC. [74]

Naudé, W. (2019), « Three Varieties of Africa's Industrial Future », *SSRN Electronic Journal*, https://doi.org/10.2139/ssrn.3468626. [113]

Newfarmer, R., J. Page et F. Tarp (2019), *Industries Without Smokestacks- Industrialization in Africa reconsidered*, Oxford University Press, Oxford. [82]

Newman, C. et al. (2016), *Made in Africa: Learning to compete in industry*, Brookings Institution Press, Washington, DC. [27]

Njoh, A. (2009), « The Development Theory of Transportation Infrastructure Examined in the Context of Central and West Africa », *The Review of Black Political Economy*, vol. 36/3, pp. 227-243. [46]

OCDE (2017), *The Governance of Land Use in OECD Countries: Policy Analysis and Recommendations*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264268609-en. [100]

OCDE/CSAO (2018), *Africapolis (base de données)*, OCDE Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, Éditions OCDE, Paris, http://africapolis.org. [1]

OCDE/ONU-Habitat/UNOPS (2021), *Global State of National Urban Policy 2021 : Achieving Sustainable Development Goals and Delivering Climate Action*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/96eee083-en. [115]

ONU DAES (2018), *World Urbanization Prospects 2018*, Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, https://population.un.org/wup/. [121]

ONU-Habitat (2020), *World Cities Report: The value of sustainable urbanization*, ONU-Habitat, Nairobi, Kenya. [30]

ONU-Habitat (2010), *The state of African Cities 2010: Governance, Inequalities and Urban Land Markets*, ONU-Habitat, Nairobi, Kenya, https://unhabitat.org/state-of-african-cities-2010-governance-inequalities-and-urban-land-markets-2. [73]

Page, J. (2017), *Industrial Policy in Africa: From State Leadership to the Investment Climate in AfDB*, Banque africaine de développement. [112]

Page, J. et al. (2020), *Urban Economic Growth in Africa: A framework for analyzing constraints to agglomeration*, Africa Growth Initiative at Brookings, https://www.brookings.edu/research/urban-economic-growth-in-africa-a-framework-for-analyzing-constraints-to-agglomeration/. [28]

Paunov, C. et V. Rollo (2015), « Overcoming Obstacles: The internet's contribution to firm development », *The World Bank Economic Review*, vol. 29/1, pp. S192-S204. [47]

Peters, J., C. Vance et M. Harsdorff (2010), « Grid Extension in Rural Benin: MicroManufacturers and the electrification trap », *World Development*, vol. 39, pp. 773-783. [60]

Quintero, L. et M. Roberts (2018), *Explaining Spatial Variations in Productivity: Evidence from Latin America and the Caribbean*, Banque mondiale, Washington, DC. [29]

Rijkers, B., M. Söderbom et J. Loening (2010), « A Rural-Urban Comparison of Manufacturing Enterprise Performance in Ethiopia », *World Development*, vol. 38/9, pp. 1278-1296. [61]

Rodrik, D., A. Subramanian et F. Trebbi (2004), « Institutions Rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development », *Journal of Economic Growth*, vol. 9/2, pp. 131-165. [67]

Schroeder, E., S. Lall et E. Schmidt (2015), *Identifying Spatial Efficiency-Equity Trade-Offs in Territorial Development Policies: Evidence from Uganda*, Banque mondiale, Washington, DC. [109]

Seethepalli, K., M. Bramati et D. Veredas (2008), *How Relevant is Infrastructure to Growth in East Asia?*, Banque mondiale, Washington, DC. [48]

Shiferaw, A. et A. Bedi (2013), « The Dynamics of Job Creation and Job Destruction in an African Economy: Evidence from Ethiopia », *Journal of African Economics*, vol. 22/5, pp. 651-692. [84]

Straub, S. (2008), *Infrastructure and Growth in Developing Countries: Recent Advances and Research Challenges*. [94]

Turok, I. et G. McGranahan (2013), « Urbanization and economic growth: the arguments and evidence for Africa and Asia », *Environment and Urbanization*, vol. 25/2. [93]

Venables, A. (2018), « Urbanisation in Developing Economies: Building cities that work », *Region. The Journal of ERSA*, vol. 5/1, pp. 91-100, https://doi.org/10.18335/region.v5i1.245. [5]

Wei, Z. et R. Hao (2011), « The role of human capital in China's total factor productivity growth: A cross-province analysis », *The Developing Economies*, vol. 49/1, pp. 1-35, https://doi.org/10.1111/j.1746-1049.2010.00120.x. [31]

Winter, J. (2020), *Is a highly educated workforce good for less educated workers?*, IZA World of Labour, https://wol.iza.org/opinions/is-a-highly-educated-workforce-good-for-less-educated-workers. [92]

Yong, L. (2014), « The Return of Industrial Policy in Africa », *GREAT Insights*, vol. 3/5. [111]

York, W. et E. Fraser (1989), « City Size, Economic Development, and Quality of Life in China: New Empirical Evidence », *American Sociological Review*, vol. 54/December, pp. 986-1003. [34]

4

Le rôle des gouvernements locaux dans la politique de développement économique



Ce chapitre examine le rôle des politiques de développement économique local. Il souligne la nécessité de concevoir des politiques adaptées au contexte local et soutient que les gouvernements locaux devraient jouer un rôle plus important de soutien au développement économique. Il insiste sur le rôle croissant de la gouvernance métropolitaine en Afrique et aborde la planification stratégique comme un instrument indispensable à l'élaboration d'ensembles de politiques publiques cohérentes. S'il est impossible de concevoir des solutions universellement applicables, ce chapitre présente cinq principes autour desquels des politiques ciblées de développement économique local peuvent être élaborées.



Résumé

Le rôle des gouvernements locaux dans la politique de développement économique

- Les villes se distinguent les unes des autres à bien des égards. Elles assument des rôles différents au sein de l'économie nationale, sont spécialisées dans des secteurs différents, ont une main-d'œuvre aux profils de compétences différents, sont desservies par des infrastructures particulières et ont des dotations naturelles différentes. C'est pourquoi il est essentiel de concevoir et d'adapter, à tous les niveaux de gouvernements, des politiques de développement économique en tenant compte de la situation de chaque ville pour en assurer l'efficacité.
- Les gouvernements locaux sont des acteurs essentiels du développement économique. Idéalement, ils jouent un rôle central dans la mise en œuvre des programmes nationaux de développement économique et mènent des politiques de développement économique local permettant de renforcer la croissance. Cependant, les politiques publiques locales sont souvent plus axées sur la prestation de services que sur le développement économique. De plus, les gouvernements nationaux ne reconnaissant pas toujours la centralité des autorités locales dans la mise en œuvre des politiques économiques nationales.
- Développer la capacité des gouvernements locaux et accroitre la décentralisation sont deux mesures indispensables pour accélérer et améliorer la qualité de la croissance économique. Malgré d'importants efforts de décentralisation ces dernières décennies, les capacités administratives et fiscales des gouvernements locaux africains restent faibles. En moyenne, seulement 14.1 % des dépenses de personnel dans le secteur public leurs sont allouées et ils ne sont responsables que de 11 % des investissements publics. Ces pourcentages sont inférieurs à la moitié de la moyenne mondiale. Ils sont également largement inférieurs à la moyenne des pays à revenu faible et intermédiaire de la tranche inférieure hors Afrique. De nombreux gouvernements locaux ne disposent pas du personnel qualifié et du budget nécessaires pour mener des politiques de développement économique efficaces. Cela a un effet néfaste sur les investissements, la mobilisation des recettes publiques, la productivité et l'attrait des villes auprès des investisseurs étrangers. Les conséquences sont ressenties non seulement au niveau local mais aussi au niveau national.
- La population urbaine de l'Afrique a augmenté de 4.7 % par an depuis 2000. En raison de cette croissance rapide, les villes s'étendent dans les territoires des gouvernements locaux voisins et sont de plus en plus fragmentées. Le nombre de collectivités territoriales crée des difficultés de coordination et de cohérence. Il en résulte un étalement urbain non maitrisé, des réseaux de transport inefficaces et congestionnés, des niveaux de productivité faibles. Des accords de gouvernance métropolitaine sont nécessaires afin d'assurer la coordination des politiques entre les gouvernements locaux au sein d'une même zone urbaine. Des autorités compétentes au niveau métropolitain, peuvent disposer de capacités administratives nécessaires pour assurer la planification d'infrastructures complexes, la prestation de services publics et la fourniture d'équipements collectifs.
- Une planification stratégique efficace permet de coordonner les politiques entre les secteurs et assure la cohérence sur la durée. Elle permet de définir des objectifs communs entre les parties prenantes et déterminer les mesures politiques pour atteindre ces objectifs. Cependant, tous les plans stratégiques ne sont pas efficaces. Les engagements non financés sont une des principales raisons pour lesquelles les plans stratégiques ne sont pas mis en œuvre. Il est donc indispensable d'associer la planification stratégique au processus de décision budgétaire. La valeur de la planification stratégique s'étend au-delà des plans qu'elle génère. Elle permet aux administrations et aux parties prenantes externes de se former dans le domaine du soutien à l'économie locale, donc de renforcer les capacités des secteurs public et privé. Pour tirer parti de ces avantages, les administrations doivent s'efforcer de mener une planification stratégique en interne.
- Les politiques de développement économique doivent trouver un juste équilibre. Elles doivent être alignées sur les priorités des politiques économiques nationales, tout en s'adaptant au contexte local. S'il est impossible de fournir un modèle de stratégies applicable à tous les contextes, cinq principes de base sont à retenir pour concevoir des politiques de développement économique local :
  1. **Les paquets de politiques publiques coordonnées** sont plus efficaces que les initiatives

isolées. Les politiques de développement économique local performantes touchent de nombreux domaines, et veillent à ce que toutes les conditions nécessaires au développement économique sont réunies. Les politiques isolées sont rarement capables de supprimer tous les goulots d'étranglement et échouent souvent.

2. La politique de développement économique local doit identifier et exploiter les **avantages concurrentiels d'une ville** ; en particulier pour les villes économiquement en retard. Pour attirer des activités économiques, les villes doivent identifier les spécificités qui les distinguent de leurs concurrents et les exploiter dans le cadre de leurs politiques de développement économique. Dans de nombreux cas, les avantages concurrentiels peuvent résulter de complémentarités et de synergies avec des villes voisines. Les villes doivent tenir compte de leurs forces et faiblesses, mais aussi de leur situation au sein du contexte national et régional.
3. **La spécialisation** permet aux villes de réaliser des économies d'échelle et d'accroître leur productivité. Elle est particulièrement importante pour les villes petites et moyennes qui n'ont pas la masse économique nécessaire pour accueillir un grand nombre d'industries d'envergure. Cependant, tous les types de spécialisation ne facilitent pas le développement économique. Se spécialiser dans des activités qui engendrent de la valeur ajoutée pour l'économie locale est important et contribue à une plus grande diversification au niveau national. Les économies nationales les plus diversifiées ne présentent pas une diversité économique spatialement uniforme. En général, elles sont composées d'un grand nombre de villes aux spécialisations uniques qui créent une économie nationale diversifiée.
4. Au niveau local, il est plus facile de stimuler le développement économique à partir d'une **activité économique existante** que de favoriser la création d'activités économiques entièrement nouvelles. Les stratégies qui encouragent l'innovation dans les secteurs économiques existants, et qui tendent à optimiser la valeur ajoutée de ces activités économiques, ont plus de chances de réussir que celles qui visent à attirer de nouveaux secteurs. Cette approche centrée sur l'existant nécessite de travailler avec le secteur informel qui représente une large fraction de l'activité économique des villes africaines.
5. **Les universités et autres établissements d'enseignement supérieur** sont des acteurs essentiels car ils créent une main-d'œuvre qualifiée et sont une source d'innovation. Beaucoup de stratégies de développement économique local réussies intègrent les contributions des universités et établissements d'enseignement supérieur.

Les gouvernements locaux jouent un rôle majeur dans le développement économique

Les gouvernements locaux sont des acteurs centraux du développement économique. Ils connaissent l'économie locale mieux que tout autre niveau de gouvernement, entretiennent des liens étroits avec les opérateurs, sont à même d'adapter les politiques aux avantages concurrentiels et aux goulots d'étranglement locaux. Toutefois, peu d'entre eux utilisent tous les outils dont ils disposent à cet effet. Ils doivent donc s'investir davantage.

Cependant, les rôles des gouvernements nationaux sont également importants et complémentaires de ceux des gouvernements locaux. Aucun des deux niveaux ne peut efficacement soutenir l'économie sans que l'autre intervienne. Ainsi, seules les autorités centrales ont la capacité de mener à bien de grands projets d'investissement, comme un aéroport international. Mais au-delà de ce type de projets transformateurs de grande envergure, le développement économique passe également par la formation de travailleurs qualifiés, la conception d'un réseau routier intra-urbain efficace ou l'attribution rationnelle de terres aux entreprises ; autant de fonctions relevant des gouvernements locaux.

De surcroît, les gouvernements nationaux s'appuient sur les gouvernementaux locaux pour mettre

en œuvre de nombreux programmes nationaux de développement (éducation, infrastructures, commerce, *etc.*). Ainsi, un programme d'appui financier aux petites entreprises pour soutenir l'investissement en capital pourrait être mieux administré par les gouvernements locaux que par les autorités centrales. Si le programme est un succès, il peut attirer des dizaines, voire des centaines de milliers de demandes. Or une administration nationale serait bien vite dépassée si elle devait traiter et donner suite à toutes ces demandes, et il est sans doute plus efficace que les administrations locales soient chargées de les traiter. En outre, les administrations locales ont une meilleure connaissance des entreprises locales et sont donc plus à même de juger du bien-fondé d'une demande que l'administration nationale.

La plupart des pays africains sont fortement centralisés. Les niveaux de responsabilité et de ressources des gouvernements locaux y sont moins élevés que dans d'autres pays aux niveaux de revenus comparables. Cette situation restreint leur capacité à mener des politiques de développement économique et a aussi un impact négatif sur le développement. Approfondir la décentralisation est donc nécessaire à la croissance économique nationale.

Ce degré élevé de centralisation doit être pris en compte dans l'évaluation des options possibles. Si des gouvernements locaux dotés de faibles capacités essaient de faire trop de choses à la fois, ils risquent de disperser leurs ressources. Dans ce cas, il peut être préférable de se contenter de se concentrer sur peu d'activités. Avant d'entreprendre les actions abordées dans le présent chapitre, les gouvernements locaux doivent évaluer les ressources administratives et fiscales dont ils disposent et établir des priorités en conséquence.

Les gouvernements locaux peuvent soutenir le développement économique de nombreuses manières, mais toutes les interventions politiques ne sont pas appropriées dans tous les contextes. L'intention de ce chapitre n'est pas de présenter un modèle de politiques de développement économique local. Il présente plutôt des principes permettant d'élaborer des politiques de développement économique local et il en analyse la pertinence. Le secteur informel représentant une grande part de l'activité économique des villes africaines, il est essentiel d'appliquer ces principes aussi bien au secteur formel qu'au secteur informel pour pouvoir élaborer des politiques de développement économique local efficaces.

Un simple chapitre ne suffit pas à couvrir un sujet aussi vaste que celui des politiques de développement économique local. Le lecteur peut se référer en particulier à la série de formations élaborée par ONU-Habitat et EcoPlan International (2005[1]), qui contient des orientations à destination des praticiens, ou à l'enquête sur la mise en œuvre du développement économique local réalisée par CGLU Afrique (2018[2]), qui porte sur la situation actuelle de la politique de développement économique local en Afrique.

Une approche territoriale est nécessaire pour optimiser le développement économique urbain

Les villes sont différentes les unes des autres à bien des égards : secteurs d'activité, niveaux d'éducation et de compétences, qualité des d'infrastructures, interactions économiques avec d'autres villes. Certaines sont proches d'une grande métropole, tandis que d'autres sont d'importants marchés pour les hinterlands ruraux ou sont situées à proximité de ressources naturelles importantes. D'autres encore sont des centres de commerce transfrontalier à longue distance. Toutefois, ces spécificités sont susceptibles de changer. Les profils économiques des villes peuvent évoluer rapidement tant le rythme de l'urbanisation africaine est élevé.

La diversité des contextes locaux et les différentes échelles d'interactions économiques et sociales nécessitent une approche territoriale des politiques publiques. Ces dernières doivent être conçues et ciblées sur les territoires concernés par une question, allant de l'échelle d'un quartier à celle d'une métropole, d'un pays ou même du continent. Les politiques sectorielles doivent être coordonnées car leur influence dépend les unes des autres, tout autant que des caractéristiques propres à une ville ou une région. Plutôt que d'appliquer les politiques sectorielles uniformément, l'approche territoriale utilise des paquets de politiques intersectorielles à différentes échelles géographiques.

Fondée sur les enjeux spécifiques locaux, l'approche territoriale répond également au fait que les conséquences d'une politique donnée peuvent être sensiblement différentes d'un endroit à l'autre. Prenons par exemple le cas d'une politique d'amélioration de la connectivité de villes peu accessibles situées à proximité de grand centres urbains. Il se peut que deux villes, situées dans une zone métropolitaine, réunissent apparemment les conditions nécessaires pour bénéficier de ce type de politique. L'une peut abriter d'importants groupes défavorisés coupés des emplois parce difficilement accessibles, donc en proie à un cercle vicieux de privation sociale. L'autre peut abriter des résidents aisés pour qui le manque d'accessibilité ou l'isolement sont en fait perçus comme souhaitables. Dans le cas de

la première ville, une accessibilité améliorée pourrait renforcer la qualité de vie, alors que dans le cas de la deuxième, elle risquerait de la dégrader. Une politique territorialement indifférenciée et qui ne prend pas en considération l'impact qu'elle peut avoir sur des villes ou régions différentes pourrait entraîner des investissements inefficaces et aggraver la situation dans certaines circonstances.

Les gouvernements locaux sont des opérateurs essentiels à la mise en œuvre de politiques territorialisées. Ils connaissent le milieu, les acteurs, les entreprises et les établissements d'enseignement locaux. En collaborant entre eux, les gouvernements locaux sont aussi en mesure d'appliquer des politiques à différentes échelles géographiques, selon la question à traiter. Ils sont souvent mieux placés que les autorités centrales pour cibler les politiques dans le contexte local, identifier les parties prenantes pertinentes et coordonner les actions entre elles. Plus la décision politique est proche des spécificités locales, plus ces avantages sont importants.

De nombreux problèmes ne peuvent être traités par les gouvernements locaux seuls. Souvent, plusieurs niveaux de gouvernance doivent s'impliquer dans la résolution des problèmes qui relèvent de leur mandat. Ainsi, une politique de formation professionnelle pourrait nécessiter une législation-cadre et un financement du gouvernement central, alors que les gouvernements locaux seraient en charge de la construction et du fonctionnement des écoles. Une gouvernance efficace à tous les échelons est indispensable aux stratégies territorialisées (OCDE, 2019[3]). Les gouvernements nationaux doivent donc mettre en place des politiques adaptées aux territoires et à leurs différences. Comme l'a rappelé le Chapitre 3, les politiques urbaines n'échappent pas à cette règle (voir aussi OCDE/ONU-Habitat, 2018[4]).

Même territorialisées et différenciées, les politiques nationales ne peuvent que compléter, et non se substituer aux gouvernements locaux. Il est peu probable que les autorités centrales soient en mesure de parvenir seules à une différenciation suffisante des politiques. Il s'agit en partie d'une simple question de capacité. Les administrations nationales seraient rapidement dépassées si elles devaient élaborer des politiques spécifiques à chaque ville et région d'un pays. Les contraintes informationnelles peuvent être encore plus lourdes. Il est plus difficile pour les ministères centraux d'appréhender les contextes que pour les administrations locales. Les fonctionnaires centraux vivent dans la capitale, à distance des autres villes, ils manquent de contacts locaux, et leur travail leur commande de traiter l'ensemble des villes et régions, plutôt que de se concentrer sur un lieu spécifique.

La croissance économique locale requiert une décentralisation plus approfondie et à un renforcement des capacités

Les collectivités locales ne peuvent jouer leur rôle que si elles bénéficient de cadres juridiques et institutionnels appropriés et disposent de ressources fiscales et administratives suffisantes. Presque partout, les gouvernementaux locaux ne disposent que des pouvoirs qui leur sont explicitement accordés par le gouvernement national ou, dans certains pays fédéraux, que leur confient les gouvernements des états respectifs. Les ressources fiscales contrôlées par les gouvernements locaux, et la façon dont ils perçoivent des recettes, sont tout aussi importantes. Dans certains pays, les gouvernementaux locaux ont le pouvoir de lever des impôts, de contracter des prêts ou d'émettre des obligations. Dans beaucoup d'autres ils dépendent presque entièrement des transferts financiers du gouvernement central (OCDE/CGLU, 2019[5]). Enfin, il importe de savoir si les collectivités locales peuvent utiliser efficacement leurs pouvoirs et leurs ressources. La taille réduite de la plupart des administrations locales limite leurs capacités administratives à mener des politiques de développement économique local efficaces.

L'environnement institutionnel des gouvernements locaux d'Afrique s'améliore

Les gouvernements locaux africains œuvrent dans des environnements difficiles. Ils ne disposent que de très peu de ressources et leurs rôles et responsabilités sont mal définis. En moyenne, les pays africains pour lesquels les données sont disponibles ne consacrent que 14.1 % de leur budget aux gouvernement locaux. Au Bénin, cette part est de 3 %. La moyenne mondiale (hors Afrique) est de 29.4 % (OCDE/CGLU, 2019[5]). Les gouvernements locaux africains sont confrontés à d'autres contraintes qui pèsent sur les ressources de base et les empêchent de fonctionner efficacement. Ainsi au Nigéria, 38 % des fonctionnaires fédéraux ont accès à un ordinateur, contre 6 % pour les fonctionnaires locaux (en moyenne, les gouvernements locaux n'ont accès à l'Internet que durant 3 % des jours de travail). En Éthiopie, les pourcentages sont plus élevés mais toujours bas, et s'élèvent à 8 % et 21 %, respectivement (Mo Ibrahim Foundation, 2018[6]). Au Nigéria, 5 des 18 gouvernements locaux enquêtés par la Mo Ibrahim Foundation (2018[6]) ont signalé ne pas avoir accès à l'électricité. Cependant, le même rapport documente des exemples de décentralisation qui ont permis d'améliorer l'accès

aux ressources et de bénéficier de meilleures prestations de services de la part des gouvernements locaux.

Si le manque de ressources reste critique, l'environnement institutionnel des gouvernements locaux s'est amélioré. En 2012, seuls sept pays africains avaient un environnement institutionnel favorable ou plutôt favorable aux gouvernements locaux, contre 16 pays en 2018. Néanmoins, la qualité institutionnelle reste défavorable ou plutôt défavorable dans 34 pays, et l'environnement institutionnel de certains pays a même régressé (CGLU Afrique/Cities Alliance, 2018[7]). Des améliorations ont été observées en particulier dans le domaine du renforcement des capacités, ainsi que dans l'élaboration de cadres de suivi et d'évaluation de la performance des gouvernements locaux. En revanche, le caractère favorable des cadres législatifs s'est légèrement détérioré du fait de réformes constitutionnelles moins favorables et du report de réformes planifiées pour renforcer le rôle des pouvoirs locaux.

Plus de décentralisation est nécessaire

Malgré des améliorations de l'environnement institutionnel, l'aptitude des gouvernements locaux africains à concevoir et mettre en œuvre des politiques de développement économique local est contrainte par le manque de ressources administratives et fiscales (tant au niveau des ressources propres que des transferts financiers en provenance des gouvernements centraux). Tant que les pouvoirs locaux ne disposeront pas des éléments de base d'une administration moderne (technologies de l'information et de la communication (TIC), personnel formé pour les utiliser), ils ne seront pas en mesure de mettre en place des politiques efficaces. Il est indispensable de leur fournir des ressources et de développer leurs capacités. Les administrations apprennent en agissant ; c'est pourquoi même les gouvernements à faible capacité administrative devraient tenter d'élaborer des politiques de développement économique local s'ils en ont la possibilité.

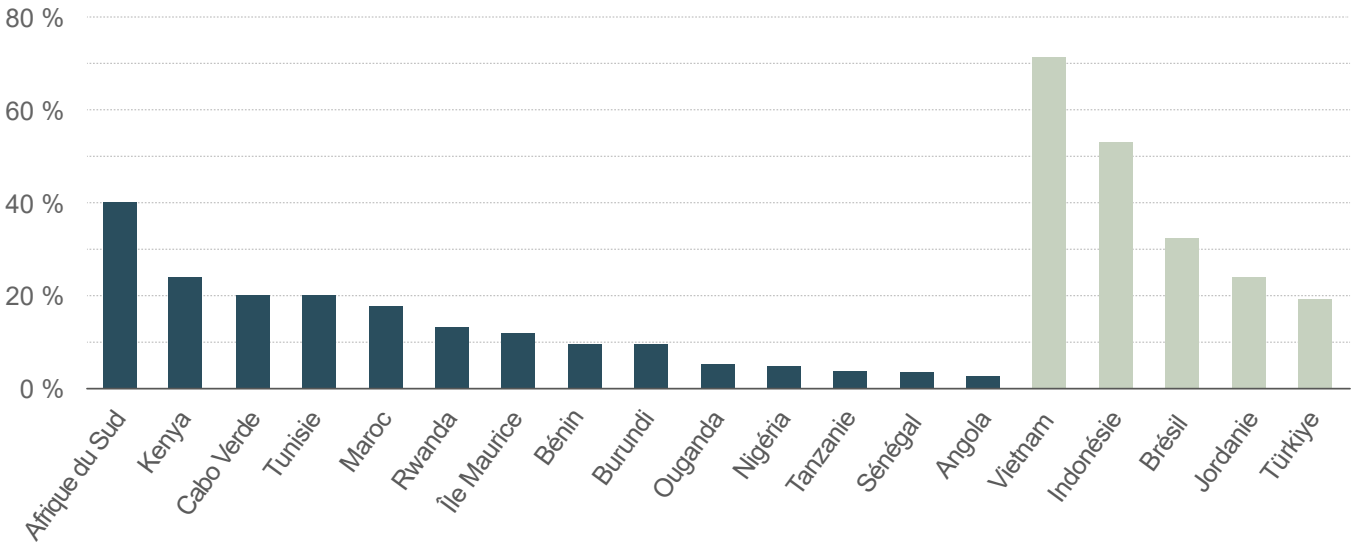
La raison pour laquelle les ressources des gouvernementaux locaux sont nettement inférieures à celles des gouvernements nationaux tient au fait que les pays les plus riches ont tendance à être plus décentralisés que les pays plus défavorisés (Bodman et Hodge, 2010[8]). Néanmoins, la plupart des pays africains ont un degré d'autonomie infranational (régional et local) exceptionnellement bas, même en comparaison avec d'autres pays ayant des niveaux de revenu analogues (OCDE/CGLU, 2019[5]). La majorité des pays d'Afrique a adopté des réformes de décentralisation dans les années 1990 et 2000 (Crawford et Hartmann, 2008[9]) ; tout en adoptant des mesures de déconcentration (Riedl et Dickovick, 2010[10])[1]. Malgré ces efforts, les pays africains restent fortement centralisés. Dans les 14 pays pour lesquels des données sont disponibles, les gouvernements locaux ne sont responsables que de 11 % de la totalité des investissements publics (Graphique 4.1). En revanche, les gouvernements locaux de pays à faible revenu et à revenu moyen inférieur en dehors de l'Afrique sont responsables de 34 % de l'ensemble des investissements publics, ce qui correspond à peu près à la moyenne mondiale. Cette situation peut en partie s'expliquer par le fait que la plupart des États africains n'ont acquis leur indépendance que dans les années 1950 et 1960. Il est possible que la consolidation du gouvernement national ait été un enjeu prioritaire et que la décentralisation ait été une préoccupation moins urgente.

Compte tenu de ces lacunes fiscales et administratives, de nouvelles réformes sont indispensables. Pour autant, même dans le cadre actuel, les gouvernements locaux peuvent jouer un rôle plus important. Rodríguez-Pose et Tijmstra (2007[11]) soutiennent que, malgré leurs contraintes de capacité, la plupart des administrations des grandes villes africaines réunissent les conditions nécessaires pour adopter des politiques de développement économique local. Les administrations plus petites sont confrontées à des contraintes de capacité plus sévères, mais elles peuvent souvent progresser vers des politiques de développement économique plus efficaces en faisant du développement économique un objectif politique prioritaire.

Le renforcement des capacités fiscales est l'étape la plus importante pour permettre aux gouvernements locaux de mener des politiques de développement économique plus actives. Le Chapitre 5 du présent rapport examine cette question en profondeur et fournit des exemples de la façon dont les gouvernements nationaux peuvent utiliser des fonds publics pour fournir des ressources aux gouvernements locaux.

Graphique 4.1. Part des gouvernements locaux dans le total des investissements publics

Pays africains et pays non africains à moyen revenu sélectionnés



Note Tous les pays africains pour lesquels des données sont disponibles et les économies émergentes sélectionnées sont représentés, pour 2016 ou pour la dernière année disponible

Source OCDE/CGLU (2019[12]), *World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*.

Concevoir et mettre en œuvre des politiques à l'échelle géographique appropriée

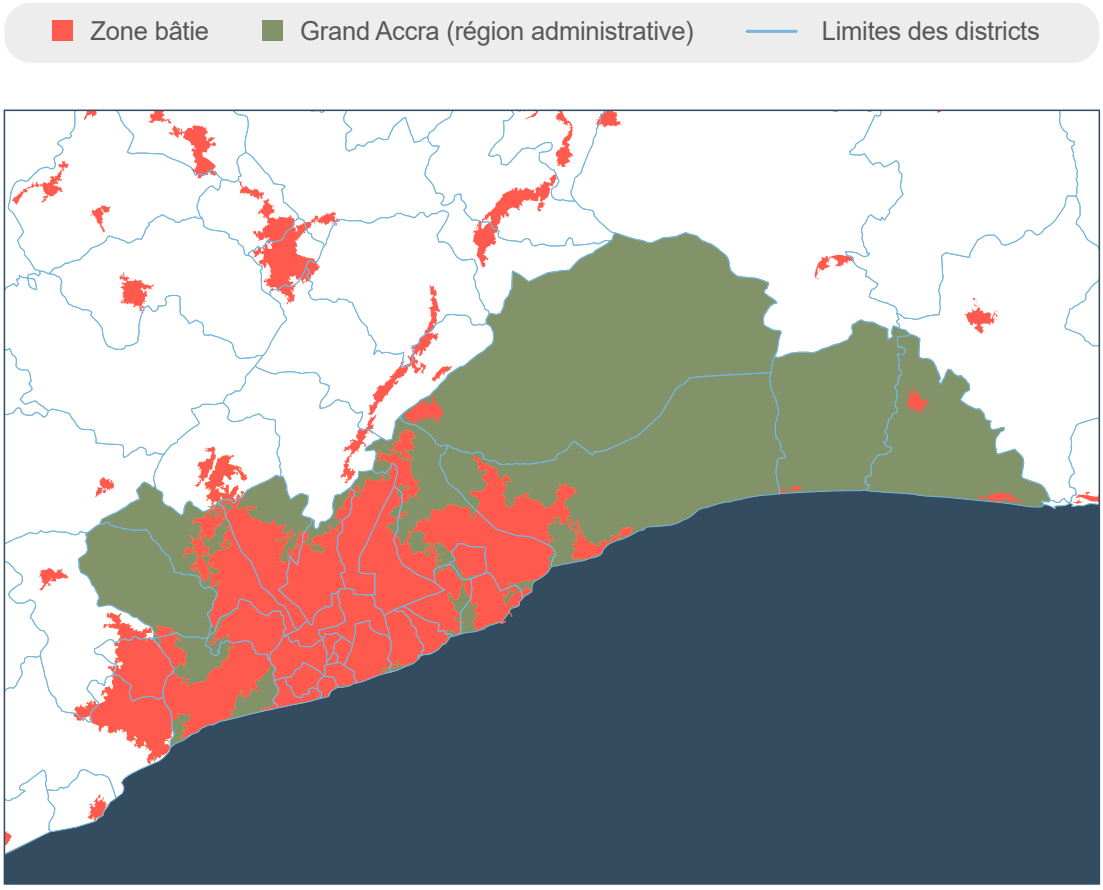
La conception et la mise en œuvre des politiques locales à la bonne échelle géographique sont essentielles à leur réussite. S'il est naturel pour les responsables politiques et administratifs locaux de se concentrer sur la juridiction dont ils sont responsables, ce n'est souvent pas l'échelle appropriée pour une politique. Dans les grandes agglomérations, les compétences des gouvernements locaux ne couvrent souvent qu'une partie de la zone urbaine. Dans une telle situation, les limites administratives locales ne correspondent pas aux réalités quotidiennes des habitants et des entreprises. Les travailleurs se rendent tous les jours d'une juridiction à une autre et peuvent même faire leurs courses dans une autre juridiction. De même, les entreprises ont des clients et des fournisseurs et recrutent en général leurs employés dans la zone métropolitaine. Dans de tels cas, une coordination entre les gouvernements locaux est essentielle pour gouverner efficacement une zone métropolitaine.

La fragmentation administrative augmente l'importance de la coordination métropolitaine

La plupart des zones métropolitaines sont morcelées en plusieurs collectivités territoriales. En Afrique, cette fragmentation administrative augmente rapidement du fait de la croissance accélérée de la population urbaine et des zones bâties qui s'étendent jusque dans les collectivités locales voisines. L'extension des réseaux de transports publics et l'augmentation du nombre de voitures et de motos, ont également contribué à cette périurbanisation. Les villes s'étendent dans l'espace encore plus rapidement que leur population augmente ; l'étalement des agglomérations urbaines sur plusieurs collectivités territoriales s'accélère.

Accra est un exemple de ville morcelée en de nombreux gouvernements locaux. Au Ghana, les districts sont le niveau le plus important du gouvernement local. Les 250 districts, comptant en moyenne plus de 100 000 habitants, sont de taille moyenne selon les standards internationaux, et sont responsables de la planification du développement, de l'éducation, des infrastructures de base et de la réglementation de l'occupation du sol (Local Government Service of Ghana, 2016[13]). La Carte 4.1 illustre comment la zone bâtie d'Accra s'étale sur 30 districts. Les deux districts métropolitains de la ville sont, quant à eux, divisés en sous-districts (Adusei-Asante, 2012[14]) et la ville a commencé à franchir deux régions voisines, augmentant le nombre d'acteurs impliqués dans sa gouvernance.

Carte 4.1. Zones bâties et juridictions des collectivités territoriales à Accra, Ghana



Note Les zones bâties comportant plus de 10 000 habitants (2015) apparaissent en rouge ; les limites des districts apparaissent sous forme de lignes bleues et la région administrative de Grand Accra est colorée en vert.
Source Délimitations administratives fournies par le *Ghana Statistical Services* (GSS) à travers la plateforme *Humanitarian Data Exchange* (https://data.humdata.org/dataset/ghana-administrative-boundaries), zones bâties obtenues auprès de Africapolis (www.africapolis.org).

La fragmentation administrative dans les zones métropolitaines rend la coordination des politiques importante pour plusieurs raisons. En premier lieu, de nombreuses politiques exigent que soient mises en œuvre un certain nombre de mesures dans plusieurs unités administratives. Cela concerne en particulier les infrastructures de transports et l'occupation des sols, mais également le développement économique (OCDE, 2015[15]). Par exemple, le succès d'un projet de construction de logements planifié à grande échelle ne sera assuré que si les résidents sont en mesure de trouver des emplois corrects dans un temps de trajet raisonnable. En pratique, cela peut signifier que l'emplacement du complexe résidentiel doit être coordonné avec la modernisation des routes et la création d'une liaison de transport rapide par bus, traversant plusieurs municipalités pour atteindre le centre-ville. Par ailleurs, il peut être nécessaire de limiter les activités d'un site industriel dans une municipalité voisine pour ne pas dégrader la qualité de l'environnement au sein de la nouvelle zone résidentielle.

Dans la pratique, les municipalités coordonnent le plus souvent leurs politiques dans les domaines de l'occupation des sols et de l'aménagement urbain, de la politique de développement économique et de la planification des transports. Un manque de coordination peut créer des goulets d'étranglement et des dysfonctionnements (congestion accrue, longs trajets domicile-travail, schémas d'occupation des sols inefficaces) obérant la performance économique d'une zone métropolitaine. Ces effets négatifs s'aggravent au fur et à mesure que la fragmentation administrative augmente. Pour les pays de l'OCDE, les estimations montrent que les zones métropolitaines avec un haut degré de fragmentation ont des niveaux de productivité inférieurs de 6 % en moyenne (Ahrend et al., 2014[16]).

Une deuxième raison justifiant la nécessité d'une coordination entre les gouvernements locaux, au sein

des zones métropolitaines, est la création d'économies d'échelle dans les prestations de services. De nombreux services publics fournis par les collectivités locales peuvent l'être à moindre coût lorsqu'ils sont opérés à une certaine échelle. Il peut être moins coûteux pour plusieurs collectivités locales de se regrouper pour gérer les déchets ou l'approvisionnement en eau, plutôt que de développer chacune leurs propres solutions. Travailler dans un cadre stable plutôt que sur une base ponctuelle peut faciliter l'établissement d'une telle coopération. De plus, ce type de coopération peut contribuer à améliorer la qualité de l'administration locale ; des administrations locales dotées d'une capacité administrative importante, peuvent offrir des services spécialisés aux petites administrations voisines qui n'ont pas la capacité de les assumer seules. Beaucoup de pays de l'OCDE utilisent de tels modèles de prestation de services administratifs asymétriques ; ce qui explique les différences de capacités administratives entre collectivités locales.

Une troisième raison justifiant une coordination entre les municipalités réside dans la nécessité d'éviter les politiques dites « du chacun-pour-soi » de la part des gouvernements locaux. Ce terme décrit des politiques ayant pour objectif d'avantager une collectivité locale aux dépens d'une autre. Par exemple, un gouvernement local peut éventuellement tenter d'assainir un bidonville sans offrir en contrepartie à ses habitants d'autres solutions de logement. Cette décision a pour conséquence le déplacement des occupants de ce bidonville vers d'autres parties de la zone métropolitaine sans en résoudre le problème, non seulement en portant préjudice aux habitants des bidonvilles affectés, mais aussi en créant des problèmes pour les collectivités vers lesquelles ils sont déplacés. Une coopération accrue des gouvernements locaux dans une région métropolitaine réduit la probabilité qu'ils s'engagent dans de telles politiques mutuellement préjudiciables.

Encadré 4.1. Comment définir les zones urbaines fonctionnelles

L'OCDE utilise le concept de zones urbaines fonctionnelles pour proposer une définition harmonisée des zones urbaines et donner une indication de l'échelle dans laquelle la gouvernance métropolitaine a le plus d'importance. Une zone urbaine fonctionnelle se compose d'un noyau urbain et d'une zone de flux pendulaires (OCDE, 2012[17]). Le noyau urbain est une zone bâtie de manière contiguë, ayant une densité de population d'au moins 1 500 habitants par kilomètre carré et une population d'au moins 50 000 habitants. La zone intéressée par les flux pendulaires réunit toutes les municipalités environnantes, à partir desquelles au moins 15 % de la population active se déplace quotidiennement vers le noyau urbain. Bien que ces seuils soient nécessairement arbitraires, ils fournissent une bonne approximation de l'étendue de la zone urbaine économiquement intégrée.

L'application de la définition nécessite des données sur les flux de migration pendulaires, qui ne sont pas disponibles dans de nombreux pays. Dans ces cas, il est possible d'effectuer une approximation de l'étendue de zones autour d'un noyau urbain, en se basant sur des distances de mobilité pendulaire types et sur la répartition de la population autour d'un noyau urbain (Moreno-Monroy, Schiavina et Veneri, 2021[18]).

Les modèles de gouvernance métropolitaine varient sensiblement

Il n'existe pas de dispositif unique de meilleure gouvernance pour assurer la coordination des politiques entre les gouvernements locaux et les autres niveaux de gouvernement. La solution la plus simple pour remédier à la fragmentation administrative consisterait à fusionner les collectivités locales en unités plus grandes correspondant mieux à l'empreinte réelle de la zone urbaine. Cette solution peut se révéler efficace dans certains cas. L'Afrique du Sud a instauré des gouvernements métropolitains dans six villes, en fusionnant une multitude de gouvernements locaux. Cette réorganisation s'inscrivait dans le cadre d'une réforme de décentralisation ayant pour ambition d'éliminer la ségrégation spatiale dans les villes, héritage de l'Apartheid (Pieterse, 2017[19]). Cependant, de telles réformes restent rares. L'expérience montre que de nombreux pays peinent

à instaurer des gouvernements métropolitains unifiés efficaces, car les fusions se heurtent à la résistance des parties prenantes, notamment des politiciens, des administrations et de la population. Dans ces cas, il est essentiel de mettre sur pied des dispositifs institutionnels en mesure de coordonner les politiques en l'absence d'une autorité métropolitaine unifiée.

Lorsque les fusions de gouvernements locaux sont impossibles ou peu souhaitables, il faut trouver d'autres solutions. Normalement, ces solutions impliquent des accords de coordination portant sur un nombre limité de domaines politiques relevant des responsabilités des gouvernements nationaux, en particulier s'agissant de politique d'aménagement du territoire et de transport (Ahrend, Gamper et Schumann, 2014[20]). À l'échelle internationale, il existe un large éventail d'accords institutionnels assurant la coordination des politiques : organes de coordination « non contraignants » servant de forums d'échange entre décideurs locaux, ou encore autorités métropolitaines prenant en charge certaines fonctions des gouvernements locaux (OCDE, 2015[15]). Les structures décisionnelles de ces organes, leurs responsabilités juridiques et leur capacité fiscale et d'investissement varient sensiblement. Comme le montrent Haas et Wani (2019[21]), toutes les approches comportent des avantages et des inconvénients. Le bon choix d'un arrangement institutionnel est subordonné à une variété de facteurs, notamment les responsabilités des gouvernements locaux, leur capacité administrative, la taille de la zone métropolitaine et sa fragmentation en plusieurs collectivités territoriales.

L'une des caractéristiques les plus importantes des dispositifs régissant la gouvernance métropolitaine est la différence entre la coopération volontaire et la coopération obligatoire. La première s'appuie sur des mécanismes qui facilitent l'échange et la coopération entre les gouvernements locaux, mais qui ne les contraignent pas à trouver une position commune. Elle est efficace lorsque tous les acteurs manifestent de l'intérêt à travailler ensemble et a l'avantage d'être une forme de coopération souple permettant de s'adapter rapidement aux nouveaux enjeux. Toutefois, la coopération volontaire n'est pas efficace si les acteurs ne sont pas disposés à coopérer, en raison d'intérêts politiques ou personnels divergents. En outre, elle laisse toutes les responsabilités juridiques entre les mains des collectivités locales et ne contribue guère à surmonter les goulets d'étranglement en matière de capacité au sein des administrations locales. Dans les domaines de politique publique où les gouvernements locaux disposent d'une capacité administrative insuffisante, il peut être plus efficace de déléguer des responsabilités à une autorité métropolitaine dédiée. Une telle décision permet de renforcer la capacité administrative nécessaire pour exécuter des fonctions avancées – une planification d'infrastructure complexe, par exemple – plus facilement que ne le feraient les gouvernements locaux (voir l'OCDE (2015[15]) pour une réflexion approfondie sur la manière de structurer des mécanismes de coopération statutaires).

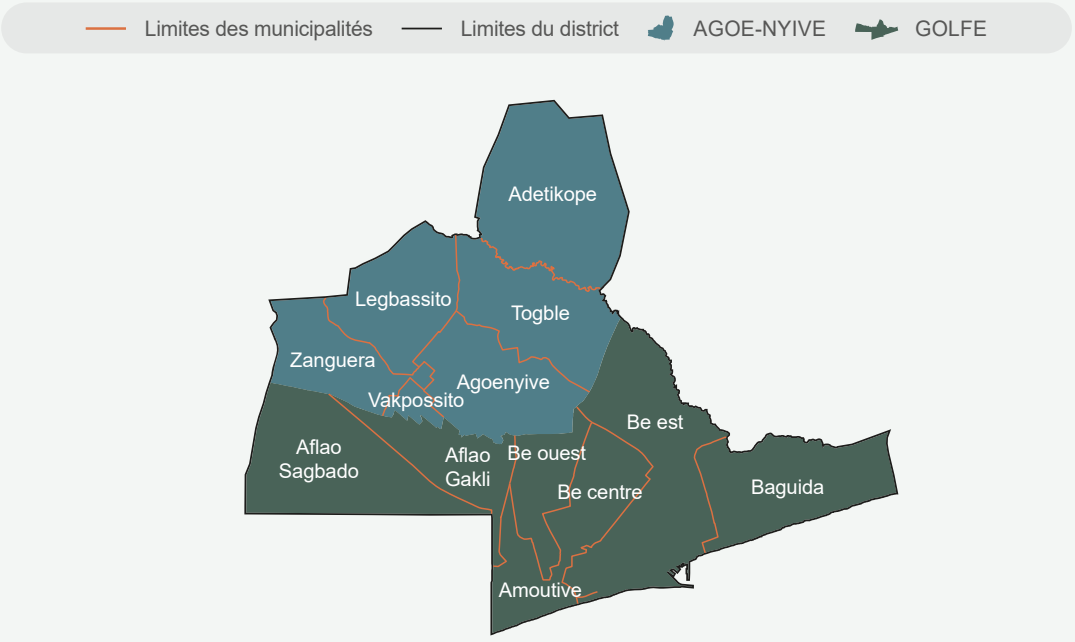
Au-delà de la multitude des approches et du large éventail d'avantages et d'inconvénients associés à chacune d'entre elles, l'expérience montre qu'un certain degré de coordination au niveau métropolitain est préférable. Des études portant sur les pays de l'OCDE ont montré que les zones métropolitaines dotées d'autorités responsables de la coordination de politiques affichent des niveaux d'étalement urbains plus faibles et que les résidents y sont plus satisfaits des systèmes de transports publics d'environ 12 points de pourcentage. Les avantages d'une meilleure coordination des politiques se traduisent également par des niveaux de productivité plus élevés car l'existence d'une autorité métropolitaine réduit d'environ 50 % la « pénalité de productivité » liée à la fragmentation administrative (OCDE, 2015[22]).

Encadré 4.2. La gouvernance métropolitaine à Lomé, Togo

À Lomé, capitale du Togo, l'application d'un certain nombre de mesures institutionnelles importantes a contribué au développement cohérent de la zone métropolitaine. Depuis 2010, plusieurs documents stratégiques ont été rédigés pour orienter les politiques publiques. La Stratégie de développement urbain du Grand Lomé à l'horizon 2030 présente une vision commune du développement de la zone métropolitaine. L'intention du Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) du Grand Lomé est d'orienter le développement urbain et les investissements publics. Disposant d'un budget de 177 milliards XOF (soit environ 320 millions USD), ce plan vise à améliorer le drainage dans les quartiers sujets aux inondations, à élargir les routes et à revitaliser les quartiers centraux.

En 2019, Le District Autonome du Grand Lomé a été créé par le gouvernement national. Il s'agit d'un gouvernement métropolitain qui est responsable du territoire des 13 municipalités de la zone du Grand Lomé (Carte 4.2). Sa couverture s'étend sur une superficie de 425 kilomètres carrés, qui héberge environ 2.4 millions d'habitants. L'administration récemment instaurée est responsable de l'assainissement, de la protection de l'environnement, de la planification spatiale et urbaine, du développement économique, ainsi que la construction et de la gestion des écoles.

Carte 4.2. Les municipalités et les préfectures dans le District Autonome du Grand Lomé, Togo



Source Programme Solidarité Eau (2019[23]).

Pour financer ses opérations, le District Autonome du Grand Lomé peut prélever des impôts (notamment des impôts fonciers) et reçoit une part des recettes provenant d'autres droits et taxes. En outre, il a le pouvoir de contracter des emprunts pour financer des investissements. Le gouverneur du District Autonome du Grand Lomé, rang de ministre, participe aux réunions du Cabinet. Il ou elle est désigné(e) par le gouvernement national, tout comme la moitié des membres du conseil municipal. Seule l'autre moitié des membres du conseil municipal est désignée par les 13 municipalités qui relèvent de sa compétence. Si cet arrangement garantit un alignement politique étroit de l'autorité métropolitaine avec le gouvernement national, il limite sa responsabilité envers la population locale.

Source République Togolaise (2019[24]), Loi No. 2019-018 du 15/11/19 Portant attributions et fonctionnement du District Autonome du Grand Lomé ; Jeune Afrique (2016[25]), *Togo : le ministre de l'Urbanisme veut améliorer les conditions de vie des habitants de Lomé*, https://www.jeuneafrique.com/mag/363545/politique/togo-ministre-de-lurbanisme-veut-ameliorer-conditions-de-vie-habitants-de-lome/ ; French China (2013[26]), *Togo : un schéma directeur pour faire du Grand-Lomé un pôle d' attraction en 2030*, (http://french.china.org.cn/foreign/txt/2013-12/03/content_30776701.htm) ; *District Autonome du Grand Lomé*, https://dagl.tg/.

Planification stratégique pour le développement économique local

La planification stratégique est probablement l'activité la plus importante pour développer des politiques de développement économique local performantes. Des plans stratégiques efficaces sont garants d'une cohérence politique entre les départements des gouvernements et les parties prenantes externes, et ce dans la durée (ONU-Habitat, EcoPlan International, 2005[27]). Cependant, ce n'est pas seulement le plan lui-même qui compte. Le processus de planification est tout aussi important car il donne l'occasion de définir des objectifs communs, d'apprendre à connaître l'économie locale et de mettre en relation les parties prenantes. La présente section offre un bref aperçu de l'importance que revêt la planification stratégique pour le développement économique local.

Le développement économique est le fruit des efforts que déploient une multitude d'acteurs, dont des entreprises privées, différents niveaux de gouvernement et divers départements au sein d'un même gouvernement, d'autres organisations publiques et semi-publiques telles que des universités et des bailleurs internationaux ainsi que la société civile. Nombre des efforts de ces acteurs se complètent, ce qui signifie que les actions d'un seul acteur optimisent les actions d'un autre. Inversement, l'inaction d'un acteur peut créer un goulot d'étranglement rendant une autre politique inefficace, même si elle est par ailleurs bien conçue. Les paquets de politiques publiques sont donc plus efficaces que des initiatives politiques individuelles (voir ci-après). La planification stratégique est un outil qui peut aider à formuler et à coordonner de tels ensembles.

Son objectif est de créer une compréhension commune de la situation présente, de définir des objectifs communs à toutes les parties prenantes et de prendre les dispositions nécessaires pour atteindre ces objectifs. Pour remplir ces fonctions, la planification stratégique doit être un processus collaboratif dans lequel toutes les parties prenantes sont représentées, plutôt qu'un processus descendant dans lequel un gouvernement local présente une stratégie sans donner aux autres parties prenantes la chance de l'influencer. Il est particulièrement important d'être à l'écoute de l'économie informelle dont les représentants sont souvent sous-représentés dans le processus décisionnel malgré la place importante qu'ils occupent dans les économies des villes africaines.

Encadré 4.3. Mise en œuvre et évaluation des politiques de développement économique local au Botswana

En 2010, le Botswana a lancé le Projet de planification et de mise en œuvre du développement économique local (projet DEL). L'objectif du projet était de créer un Cadre national de développement économique local et de mettre en place les institutions nécessaires, aux niveaux national et local, pour élaborer et mettre en œuvre les politiques régissant le DEL. Le projet couvrait huit dimensions, dont le développement des capacités, la création de lignes directrices pour orienter la planification du DEL et la mise en place de systèmes permettant de financer l'application des politiques du DEL et de coordonner l'action des parties prenantes aux niveaux national et local. Les éléments du projet ont été introduits à l'échelle nationale, mais les huit dimensions du projet n'ont été généralisées que dans quatre districts.

En 2018, les résultats du projet DEL dans les quatre districts pilotes ont été évalués (Ogwang, 2018[28]). Cette évaluation a conclu que les districts pilotes avaient pour la plupart bien progressé dans la mise en place de stratégies de développement économique local. Les deux principaux goulets d'étranglement étaient l'articulation des stratégies de développement économique local avec les processus administratifs existants et leur mise en œuvre.

L'évaluation a mis en exergue le besoin de lier le processus de planification au processus d'élaboration des politiques. Les stratégies de développement économique local les mieux conçues seront inefficaces si elles ne sont pas mises en œuvre. S'assurer que les stratégies de développement économique local sont bien appliquées doit être un aspect essentiel du processus de planification. Une implication potentielle de cet argument pourrait être qu'il est préférable de limiter le champ d'application d'une stratégie de développement économique local si, de cette façon, elle a plus de chances d'être appliquée.

Source Ogwang (2018[28]), Local Economic Development Project Evaluation. Final Report.

L'éventail de politiques que doit couvrir la planification stratégique locale dépend des responsabilités des gouvernements locaux. Dans bien des cas, la planification de l'occupation des sols et le transport font partie des politiques les plus importantes que couvrent les plans stratégiques. Il n'est pas surprenant que la planification stratégique L'éventail de politiques que doit couvrir la planification stratégique locale dépend des responsabilités des gouvernements locaux. Dans bien des cas, la planification de l'occupation des sols et le transport font partie des politiques les plus importantes que couvrent les plans stratégiques. Il n'est pas surprenant que la planification stratégique relève souvent de la responsabilité des autorités métropolitaines et serve d'outil de coordination des politiques entre les collectivités territoriales (OCDE, 2015[15]). Cependant, d'autres politiques (développement des compétences, cadres réglementaires) peuvent être tout aussi importantes.

Outre la coordination des politiques par différents acteurs, la planification stratégique permet de garantir la cohérence des politiques dans la durée. De nombreuses années peuvent s'écouler avant que les politiques publiques produisent leurs effets. Si une ville fait le choix stratégique d'encourager la croissance économique dans un secteur donné, elle peut investir dans des infrastructures spécifiques, développer de nouveaux programmes de formation en collaboration avec des collèges techniques, construire un parc industriel et s'engager dans une promotion ciblée pour attirer les investissements directs étrangers. De telles politiques ne peuvent être mises en œuvre en une seule fois, et les initiatives ponctuelles ont toutes les chances d'échouer. Un plan stratégique qui oriente les politiques sur une période d'au moins cinq à dix ans permet de garantir une cohérence des politiques, indispensable pour mener des politiques de développement local avancées.

Le recours à cette planification stratégique à long terme permet aux entreprises de se projeter dans le futur. Dans de nombreux cas, un environnement politique prévisible est l'un des facteurs les plus importants dans les décisions d'investissement des entreprises. Une entreprise sera plus encline à investir dans un nouveau siège régional, par exemple, si elle sait que l'emplacement choisi est relié à un réseau de transports publics qui se développera progressivement au fil des ans. Un plan stratégique efficace qui guide le développement des infrastructures sur de longues périodes peut apporter cette certitude. Il peut ainsi avoir des effets économiques positifs avant même que les premières mesures qu'il prévoit ne soient amorcées. Bien entendu, cet effet positif n'apparaît que si les entreprises ont confiance dans la réalisation des mesures prévues. La confiance du public dans la volonté des gouvernements locaux à adhérer à leurs propres plans est donc indispensable.

Encadré 4.4. Coordination des politiques avec des acteurs externes en dehors du processus de planification stratégique

Au-delà du processus de planification stratégique, les gouvernements locaux disposent d'un vaste ensemble d'options pour faciliter les mesures coordonnées par plusieurs acteurs. Dans certains cas, les gouvernements locaux peuvent recourir à des mesures incitatives pour garantir la coordination et la coopération entre les parties prenantes. Les approbations de financement ou réglementaires peuvent être subordonnées à la coopération de plusieurs acteurs entre eux. Par exemple, les gouvernements locaux ne peuvent investir dans des infrastructures qui profitent principalement à une entreprise industrielle que si celle-ci s'engage à coopérer avec un collègue technique voisin dans le cadre d'un programme de formation professionnelle. Néanmoins, et ce souvent, les gouvernements locaux comptent principalement sur leur pouvoir de convocation. Ils peuvent mettre en place des plateformes pour permettre aux acteurs de dialoguer (à l'instar de tables rondes d'entreprise), organiser des auditions et des consultations et utiliser leurs contacts et relations pour présenter les acteurs les uns aux autres. Il est important de noter que la coordination des politiques est un processus à double sens. Elle peut également impliquer que les gouvernements locaux ajustent leurs politiques pour être plus en phase avec d'autres acteurs. Dans bien des cas, les gouvernements locaux doivent consulter des parties prenantes lors de l'élaboration de politiques et ajuster leurs décisions en fonction des retours d'information recueillis lors du processus de consultation.

Les plans stratégiques ne sont efficaces que s'ils sont alignés sur les décisions de financement

Quel que soit le contexte, la planification stratégique et les décisions fiscales doivent être étroitement alignées, car la plupart des politiques ne peuvent être appliquées que si un financement suffisant est disponible (OCDE, 2019[3]). Les engagements non financés dans les plans stratégiques sont une raison majeure de leur échec. Il est donc essentiel que le processus de planification stratégique et le processus décisionnel budgétaire soient liés l'un à l'autre, dans le but d'aligner la planification stratégique sur les décisions de financement.

Les décisions financières étant toujours politiques, les plans stratégiques doivent refléter les priorités des principaux bailleurs de fonds. Si ce n'est pas le cas, il est peu probable que les décisions financières correspondent aux plans stratégiques. Il est important de garder à l'esprit que la planification stratégique ne vise pas à remplacer les décisions des gouvernements. La planification stratégique a plutôt pour objectif de trouver des solutions efficaces pour mettre en œuvre les priorités politiques des gouvernements et de les aligner sur les objectifs des autres parties prenantes.

L'auto-apprentissage améliore la qualité des politiques de développement économique local

La planification stratégique contribue également à une dimension, souvent sous-estimée, du processus d'élaboration des politiques : le processus d'apprentissage de ce qui est efficace. Bien que les décideurs locaux soient en général bien informés sur tout ce qui a trait à leurs villes, il est peu probable qu'ils possèdent toutes les connaissances requises leur permettant de préparer des stratégies de développement économique local efficaces. Ils peuvent ne pas avoir conscience de toutes les facettes de l'économie de leur ville, ni de toutes les opportunités et des conditions requises pour les exploiter. Les entrepreneurs ont tendance à avoir une meilleure connaissance de ces potentialités que les agents de la fonction publique ; mais même eux ne sont souvent pas au courant des nouvelles opportunités. Hausmann et Rodrik (2003[29]) affirment que les entrepreneurs sous-investissent dans l'apprentissage économique parce qu'ils ne récoltent qu'une fraction de la valeur de la découverte d'une nouvelle opportunité économique, alors que la majeure partie de cette valeur profite à la société.

L'importance que revêt le développement de la capacité administrative sur les politiques économiques donne au processus de planification stratégique une autre valeur qui va au-delà des plans qu'il produit. Le processus de planification est l'occasion pour les décideurs politiques d'apprendre à connaître l'économie locale. Les connaissances acquises à travers ce processus sont déterminantes pour bien d'autres décisions politiques autres que celles directement associées au plan stratégique. Aussi, les gouvernements locaux doivent tendre à produire des plans stratégiques en interne et faire appel le moins possible à une expertise extérieure. En externalisant la préparation des plans à des consultants, on renonce à bon nombre d'opportunités d'apprentissage.

Maximiser la valeur de l'apprentissage associé au processus de planification stratégique est une autre raison d'impliquer largement les parties prenantes externes, telles que les entreprises et les universités. Ceci aidera non seulement les responsables locaux à recueillir plus d'informations sur l'économie locale, mais créera également une opportunité d'apprentissage pour les parties prenantes. Cela peut par exemple donner à des entreprises la possibilité d'anticiper avec plus de précision les priorités politiques, d'en savoir plus au sujet de la recherche appliquée que mène une université de proximité ou de collaborer avec des entreprises d'autres secteurs. Chacune de ces activités peut déboucher sur de nouveaux partenariats ou des innovations dont la valeur commerciale renforcera l'économie locale.

Le contenu des politiques de développement économique local

Les politiques de développement économique local ont deux rôles majeurs. D'une part, la participation des gouvernements locaux est essentielle à la mise en œuvre des programmes nationaux de développement économique. Les administrations nationales ne disposent pas de la capacité suffisante pour piloter des programmes dans l'ensemble du pays ; elles doivent s'appuyer sur les collectivités locales pour concrétiser un grand nombre de mesures incluses dans les programmes nationaux. Par exemple, le niveau local peut être responsabilisé pour traiter des demandes d'aide ciblée à de petites entreprises. En raison du nombre potentiellement élevé de demandes, l'administration nationale serait rapidement surchargée si elle devait donner suite à toutes les demandes.

D'autre part, les gouvernements locaux doivent mettre en œuvre leurs propres politiques complémentaires de développement économique local. Si ces politiques doivent être en phase avec les politiques nationales, elles doivent aussi tenir compte des circonstances locales, notamment des compétences de la main-d'œuvre locale, de la disponibilité de l'infrastructure, des rôles et des responsabilités des différents niveaux de gouvernement ainsi que de leurs capacités administratives et fiscales.

En raison de cette complexité, il est impossible de définir des schémas directeurs standards de politiques de développement économique local susceptibles d'être adoptées partout. Plus les politiques répondent de près aux priorités nationales et aux opportunités et enjeux locaux spécifiques, plus elles ont de chances de réussir. La présente section présente cinq principes pouvant orienter ces politiques.

Les paquets de mesures politiques coordonnées sont plus efficaces que les mesures ponctuelles

Le développement économique nécessite des conditions favorables dans de nombreux domaines. De bonnes infrastructures, des institutions performantes, une main d'œuvre suffisamment qualifiée et un réservoir de clients et de fournisseurs sont autant de conditions essentielles. L'absence d'un seul de ces facteurs peut créer un goulet d'étranglement. Mais les gouvernements n'ont pas de solution miracle. Dans la plupart des cas, un investissement ponctuel dans l'un des facteurs n'aura que peu d'impact, car il subsistera des goulets d'étranglement dans d'autres dimensions. En d'autres termes, « de bonnes routes mais pas d'électricité ne rendent pas un territoire attrayant pour les investisseurs privés » (Duranton et Venables, 2018[30]).

Les politiques de développement économique local doivent donc être multidimensionnelles. Au lieu de prendre des mesures isolées, les responsables doivent adopter des paquets de politiques publiques coordonnées.

Un paquet est un ensemble de mesures dans plusieurs domaines de politiques publiques ayant un objectif commun. Prenons l'exemple d'un gouvernement local désireux d'attirer une industrie donnée dans un secteur spécifique. La première pourrait être d'attribuer des terrains où construire une nouvelle zone industrielle ; or, sans routes et sans d'électricité dans la zone concernée il est presque certain que le projet serait voué à l'échec. En outre, même un parc industriel correctement desservi ne peut attirer des entreprises que si d'autres conditions sont réunies pour accroître les chances de réussite du projet. Selon le contexte, les gouvernements peuvent éventuellement faire de la publicité pour cette zone industrielle auprès d'investisseurs internationaux ; ils peuvent instaurer un point de contact au sein de l'administration locale pour aider des sociétés à consulter les procédures administratives pour obtenir les permis nécessaires. Si le manque de main-d'œuvre qualifiée est un goulot d'étranglement, un gouvernement local pourrait organiser un programme de formation dans un collège professionnel, en collaboration avec les sociétés qui ont l'intention de s'installer dans le parc industriel.

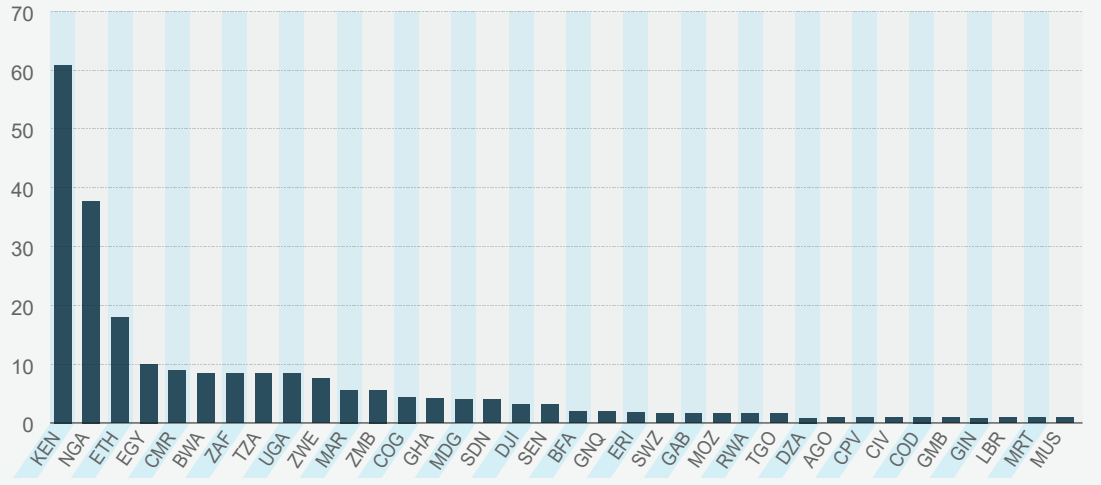
Les paquets de politiques publiques coordonnées sont précieux car leur impact est susceptible d'être plus important que la somme des effets des mesures isolées. Mais le fait est que, dans la pratique, les politiques de développement économique local reposent sur des mesures isolées et non coordonnées. Cela s'explique en partie par les intérêts concurrents des politiciens et responsables locaux, qui rendent difficile l'adoption d'un ensemble commun d'objectifs politiques sur lesquels s'aligner. C'est aussi en partie parce qu'il est plus difficile dans la pratique d'élaborer des paquets de politiques publiques coordonnées que dans l'exemple simplifié présenté plus haut. Cependant, dans de nombreux cas, c'est l'absence de planification stratégique, telle qu'évoquée dans la section précédente, qui explique ces lacunes.

Contrairement à d'autres domaines, les gouvernements locaux dotés d'une capacité administrative plus faible ne sont pas nécessairement désavantagés pour ce qui concerne les paquets de politiques publiques coordonnées. Il est plus facile de coordonner des administrations de petite taille, dont les activités sont réduites, qu'une administration plus grande engagée dans une multitude de tâches complexes. En outre, la définition de priorités est essentiellement un acte politique, contrairement à la mise en œuvre des politiques.

Encadré 4.5. Les zones économiques spéciales en tant qu'outils pour des interventions politiques multidimensionnelles

Les zones économiques spéciales (ZES) sont un outil pour mettre en œuvre des paquets de politiques publiques coordonnées dans des zones géographiquement limitées. Ces dernières bénéficient de conditions juridiques économiques plus favorables que le reste du pays, disposent d'une infrastructure modernisée et sont gouvernées par une administration performante. Les ZES attirent des investissements et facilitent l'émergence de clusters économiques. Bien que particulièrement populaires en Asie, où plus de 4 000 d'entre elles ont été créées, des rapports de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED (2019[31]) font état de l'implantation de seulement 237 ZES en Afrique, principalement concentrées au Kenya, en Éthiopie et au Nigéria.

Graphique 4.2. Nombre de zones économiques spéciales en Afrique, 2018



Note Nombre de zones économiques spéciales établies par la loi.
Source CNUCED (2019[31]), World Development Report: Special Economic Zones.

Bien que la législation cadre pour les ZES doive être établie par les gouvernements nationaux, une ZES peut être un instrument précieux pour les gouvernements locaux. En Chine, le pays qui utilise le plus de ZES, c'est le gouvernement national qui autorise les municipalités au niveau préfectoral à créer une ZES. Un gouvernement local désigne un comité administratif, qui gère la ZES en son nom, par exemple, en fournissant de l'infrastructure et en réglementant l'utilisation des terres. Ces ZES, gérées localement, ont largement contribué au développement économique au tout début de la transition économique de la Chine dans les années 1990, même si leur impact s'est affaibli au cours des décennies suivantes (Wang, 2013[32]).

La performance des ZES en Afrique est plus mitigée. Dans son analyse détaillée sur les ZES en Afrique, Farole (2011[33]) souligne un facteur de réussite qui revêt une importance particulière d'un point de vue infranational. De nombreuses ZES ont échoué parce qu'elles étaient situées loin des infrastructures existantes ou ciblaient des industries pour lesquelles la base de compétences nécessaire n'était pas disponible. Pour éviter ces lacunes, le lieu d'implantation des ZES doit être décidé non pas en fonction de considérations politiques mais de l'endroit où elles sont susceptibles de compléter les avantages économiques existants.

Encourager le développement économique local en valorisant les avantages concurrentiels des villes

Dans tous les pays, la répartition géographique de l'activité économique est un facteur important du développement des avantages concurrentiels. Toutefois, au niveau infranational, les avantages absolus jouent un rôle encore plus important. L'idée de l'avantage comparatif est un concept central du commerce international, pour la première fois décrit par Ricardo il y a plus de 200 ans (Ricardo, 2014[34]). Il implique que, pour développer une industrie prospère, un pays n'est pas nécessairement le producteur le plus efficace d'un produit donné. Son industrie doit être relativement plus efficace dans la production du produit (par rapport à la production d'autres produits) que l'industrie des autres pays. La distinction avec les avantages absolus est essentielle car on suppose que chaque pays dispose d'avantages comparatifs sur la base desquels il peut développer des industries.

Cela dit, le concept de l'avantage comparatif n'est pas facilement transposable au niveau infranational car le mécanisme d'ajustement des prix – essentiel dans les théories des avantages comparatifs – est imparfait à l'intérieur des frontières nationales. Les variations de taux de change et de salaires réels déterminent les ajustements de prix respectifs entre pays. En revanche, des régions d'un même pays partagent la même monnaie et souvent les salaires ne sont pas suffisamment flexibles pour compenser les faiblesses des régions en difficulté. Dans une telle situation, des avantages comparatifs ne sauraient émerger, de sorte que le manque d'attractivité de la capacité de production des villes peu développées est permanent (Duranton et Venables, 2018[30]). Ceci explique pourquoi, dans un même pays, certaines économies locales sont constamment déprimées, alors que d'autres sont florissantes.

Pour les responsables locaux, les politiques de développement économique local ne peuvent donc pas s'appuyer exclusivement sur les avantages comparatifs. Il est essentiel d'identifier et de valoriser les avantages concurrentiels absolus. Si souvent l'identification des avantages absolus des villes en plein essor (dont la main-d'œuvre est hautement qualifiée, par exemple) ne pose pas de problème, les avantages absolus des villes en difficulté ne sont pas aussi évidents, car ils ne sont généralement pas exploités. Ces avantages absolus cachés sont souvent spécifiques et ne peuvent être facilement reproduits par d'autres villes du même pays. Un emplacement stratégique sur un grand corridor commercial peut constituer un avantage absolu ; de même que des compétences de main-d'œuvre. Par exemple, il se peut que la population d'une ville donnée possède des compétences linguistiques qui facilitent les échanges commerciaux avec les pays limitrophes et permettent à la ville de servir de passerelle transnationale. Une centrale hydroélectrique générant une alimentation énergétique fiable peut constituer une autre source d'avantages absolus. Il en est de même pour la proximité de ressources naturelles, telles que des produits agricoles périssables, pour développer une industrie de transformation alimentaire. Des sites naturels remarquables peuvent également constituer un avantage absolu et soutenir un secteur touristique florissant (Encadré 4.6).

Encadré 4.6. La boîte à outils sud-africaine de planification du tourisme à l'intention des gouvernements locaux

L'industrie du tourisme est particulièrement tributaire des avantages absolus, car la plupart des touristes recherchent des expériences inédites que nulle autre partie du monde est en mesure de leur offrir. Le ministère du Tourisme sud-africain a publié un guide à l'intention des gouvernements locaux leur expliquant comment développer une industrie touristique (Department of Tourism, 2010[35]). Ce document décrit le rôle important des gouvernements locaux dans le développement du tourisme, et les encourage à davantage s'investir dans son expansion. En particulier dans la coordination des actions publiques et privées et la planification stratégique. Le document guide également les gouvernements locaux en matière de fourniture d'infrastructures, d'élaboration d'une stratégie de marque pour valoriser et promouvoir le territoire, ainsi que de gestion du capital naturel.

Source Department of Tourism (2010[35]), The South African Tourism Planning Toolkit for Local Government, https://tkp.tourism.gov.za/Documents/Tourism%20Planning%20Toolkit%20for%20Local%20Government.pdf.

Les politiques doivent s'attacher à soutenir le bon type de spécialisation locale

Les économies africaines sont particulièrement dépendantes des activités extractives, ce qui les rend vulnérables aux chocs extérieurs et limite le potentiel de croissance à valeur ajoutée. C'est pourquoi l'Union africaine souligne l'importance de la diversification dans ses priorités stratégiques (AUDA-NEPAD, 2021[36]). Cette politique est étayée par des évidences montrant qu'à des niveaux de revenus faibles et moyens les pays dont les exportations sont plus diversifiées sont plus avancés (Cadot, Carrère et Strauss-Kahn, 2012[37]).

En revanche, au niveau infrarégional, les évidences empiriques suggèrent que la spécialisation locale est associée à une meilleure performance économique (Kemeny et Storper, 2014[38] ; Hidalgo, 2021[39]). Ceci est particulièrement vrai pour les villes moyennes qui n'ont la masse économique nécessaire pour soutenir une gamme diversifiée d'activités dans une multitude de clusters. Sans spécialisation, ces villes ne peuvent pas réaliser les économies de localisation qui découlent de la concentration d'un grand nombre d'entreprises œuvrant dans des activités de même type et situées à proximité les unes des autres. À l'inverse, les grandes villes sont plus à même de soutenir des secteurs multiples de taille suffisante et sont donc moins tributaires de la spécialisation.

Toutefois, toutes les formes de spécialisation locale ne sont pas avantageuses. Les villes spécialisées dans une seule activité économique, comme l'extraction de ressources, sont exposées à des chocs importants si la demande diminue. De plus, elles peinent souvent à se développer car l'activité économique dominante évince toutes les autres. Une forme extrême de ces spécialisations est ce que l'on appelle les « monovilles », organisées autour d'un unique employeur, comme une grande mine.[2]

Les spécialistes du développement régional préconisent généralement la spécialisation dans une gamme d'activités bénéficiant de leur proximité sans pour autant nécessairement dépendre exclusivement les unes des autres. Ainsi, un cluster d'entreprises produisant des emballages pour des aliments transformés peut bénéficier de la proximité d'un cluster de transformation alimentaire implanté dans la même ville, tout en ayant d'autres clients que ces entreprises. Une spécialisation à plusieurs niveaux d'une chaîne de valeur permet à une ville d'acquérir une plus grande part de la valeur ajoutée d'un secteur qu'une spécialisation dans une seule activité. En outre, la diversité des activités connexes permet à une ville de d'adapter plus facilement son économie aux aléas économiques.

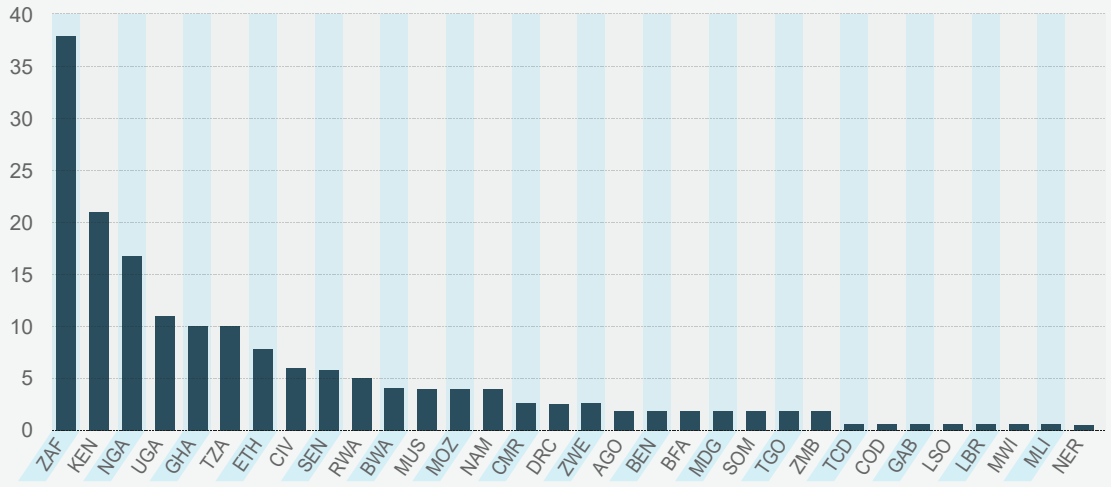
Il est important que les villes établissent leurs propres profils économiques. En se concentrant sur les avantages concurrentiels spécifiques qui les distinguent des autres villes (voir ci-avant), elles peuvent éviter d'entrer en concurrence avec d'autres villes du même pays. Si différentes villes se spécialisent dans des activités différentes, la spécialisation locale peut contribuer à la diversification nationale. En fait, il est rare de trouver un pays « uniformément diversifié ». Les pays dont l'économie nationale est diversifiée sont généralement diversifiés parce que beaucoup de leurs villes ont des spécialisations distinctes.

Encadré 4.7. Les incubateurs d'entreprises en Afrique, hors Afrique du Nord

Les incubateurs d'entreprises sont des organisations qui aident les startups à relever les défis associés à la création d'une entreprise. En général, ils fournissent des bureaux et des services administratifs, tels que des services de secrétariat et comptabilité. Souvent, ils proposent également des formations sur les aspects essentiels de la gestion d'une entreprise et facilitent les liens avec les universités pour soutenir le développement de produits. Dans certains cas, les incubateurs fournissent également un financement initial de démarrage.

Au cours des dernières années, un nombre croissant d'incubateurs d'entreprises se sont installés en Afrique subsaharienne. En 2018, David-West, Umukoro et Onuoha (2018[40]) recensaient 196 incubateurs d'entreprises dans toute l'Afrique subsaharienne. Des preuves anecdotiques suggèrent que depuis le nombre d'incubateurs continue d'augmenter (Tibaingana, 2019[41]).

Graphique 4.3. Nombre d'incubateurs d'entreprises dans les pays d'Afrique subsaharienne, 2018



Source David-West, Umukoro et Onuoha (2018[40]), Platforms in Sub-Saharan Africa: startup models and the role of business incubation, http://dx.doi.org/10.1108/jic-12-2016-0134.

À l'échelle mondiale, les incubateurs d'entreprises sont principalement gérés par les gouvernements en tant qu'instruments de développement économique local. En Afrique, en revanche, la plupart des incubateurs d'entreprise sont gérés par des organismes privés. Seuls 6 % des incubateurs identifiés par David-West, Umukoro et Onuoha (2018[40]) sont des initiatives du secteur public, et environ deux-tiers sont gérés par le secteur privé. L'inconvénient de cette initiative privée, par ailleurs précieuse, est que la plupart des incubateurs se concentrent exclusivement sur la fourniture de bureaux. Moins de 10 % d'entre eux offrent aux startups d'autres formes de soutien que l'on rencontre fréquemment dans les incubateurs dans d'autres parties du monde. Pour faire des incubateurs existants des outils plus efficaces de développement économique local, les gouvernements locaux pourraient travailler avec les opérateurs privés d'incubateurs d'entreprises afin d'améliorer l'éventail de soutien offert aux jeunes entreprises. La forte augmentation des incubateurs d'entreprises administrés par des organismes privés indique à quel point la demande est importante.

Source David-West, Umukoro et Onuoha (2018[40]), Platforms in Sub-Saharan Africa: startup models and the role of business incubation.

Les économies locales sont susceptibles de se développer grâce à la production de « variétés reliées »

De nombreuses politiques de développement économique local, en Chine, dans l'Union européenne et au Mexique, par exemple, encouragent l'émergence de ce que l'on appelle des « variétés reliées ». Ces activités économiques requièrent des capacités (en particulier en termes de connaissances) similaires à celles des activités économiques existantes (Asheim, Boschma et Cooke, 2011[42]). Un secteur économique a beaucoup plus de chances de s'étendre progressivement à des activités qui lui sont connexes que d'émerger dans un domaine totalement différent. Il est facile pour une entreprise de se diversifier en utilisant des méthodes de production existantes et sans recours important à l'innovation. A l'inverse, se lancer dans une activité totalement nouvelle nécessite d'acquérir des compétences, de constituer un nouveau réseau de fournisseurs et de consentir

d'importants investissements en capital. Les entreprises ont souvent du mal à opérer de tels changements. C'est pourquoi, des politiques de développement économique local qui encouragent l'émergence de variétés reliées d'activités économiques ont plus de chances de réussir que les politiques qui tentent d'attirer des secteurs économiques totalement nouveaux.

Pour identifier des « variétés reliées » susceptibles de recueillir un soutien public, les gouvernements locaux peuvent recourir à l'approche d'auto-apprentissage décrite plus haut. Ils pourront – en concertation avec les entreprises, les universités et autres parties prenantes - identifier des potentiels susceptibles d'être valorisés en s'appuyant sur les structures économiques existantes. Ensemble, ils pourront définir des politiques, décider de mesures – relevant d'acteurs publics et privés – pour aider les entreprises à se lancer dans la production de ces « variétés reliées ».

Se focaliser sur les « variétés reliées » limite le champ des possibles des politiques de développement local. Une ville ou région faiblement développée peut avoir un nombre très limité de champs d'activité reliés dans lesquels son économie peut se développer. Pour que les villes puissent se développer rapidement, elles doivent se lancer dans des activités économiques sans rapport avec leurs activités actuelles. Cependant, comme cela est plus difficile à réaliser, les gouvernements locaux ont rarement les ressources et la capacité de gérer seuls une telle transition. Pour y parvenir, un effort concerté entre les gouvernements nationaux et les gouvernements locaux – impliquant une série de mesures politiques coordonnées – s'impose.

Encadré 4.8. « L'Espace Produit » des économies africaines

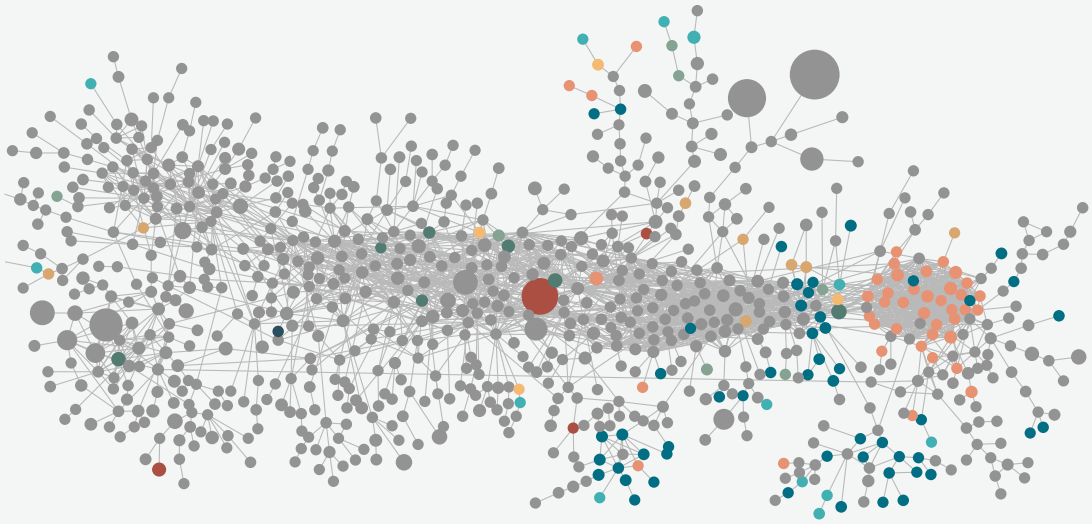
Les politiques de développement économique local, axées sur les variétés reliées, sont influencées par la théorie de la complexité économique et l'approche de l' « Espace Produit » (*Product Space* en anglais) (Hidalgo, 2021[39]). Cette approche mesure la parenté des produits à partir de données qui permettent d'identifier le pourcentage de probabilité qu'ils proviennent de la même économie (Hidalgo et al., 2007[43]). Si deux produits sont généralement produits par la même économie, ils sont reliés l'un à l'autre. À l'inverse, si deux produits ne proviennent pas de la même économie, ils sont indépendants l'un de l'autre. L'approche « Espace Produit » permet également de mesurer le degré de diversification de l'économie locale. En combinant ce paramètre à une mesure rendant compte à quel point les produits fabriqués par l'économie locale sont « communs », il est possible d'obtenir une mesure de la complexité économique, directement associée au taux de croissance prévu de son Produit intérieur brut (PIB) (Hidalgo et Hausmann, 2009[44]). Plus la diversité et la rareté des produits fabriqués par une économie locale sont grandes, plus son économie est complexe et plus la croissance attendue de son PIB est élevée.

Par conséquent, la théorie de la complexité économique quantifie deux indicateurs de l'activité économique, essentiels à toute politique de développement économique local. La parenté mesure la probabilité qu'une activité économique soit bien établie dans une ville, alors que la complexité indique dans quelle mesure ladite activité économique contribuera au développement économique de la ville. Des chercheurs universitaires ont consacré beaucoup de temps et d'efforts à mesurer la complexité et la diversité de « l'Espace Produit » des villes, des régions et des pays. Ces travaux ont permis d'élaborer des méthodes cherchant à déterminer les gammes de produits les plus favorables à l'expansion des économies de production (CNUCED, 2015[45]). Cependant, ces approches demandent d'être étayées par des données détaillées, et l'applicabilité des résultats obtenus à un processus décisionnel concret doit encore être validée. À l'heure actuelle, les processus d'auto-apprentissage économique sont susceptibles de produire des solutions politiques plus efficaces que les approches quantitatives.

« L'Espace Produit » est une méthode de visualisation de la parenté des produits provenant d'une économie. Il s'agit d'une représentation en réseau de tous les produits fabriqués à l'échelle mondiale, où les produits qui proviennent généralement de la même économie sont reliés les uns aux autres. En superposant les produits provenant d'une économie sur l'univers mondial des produits, il est possible de visualiser le degré de diversification d'une économie et de montrer son potentiel d'expansion dans la production de produits reliés. L'exemple ci-après (Graphique 4.4) est une illustration de l'« Espace Produit » global. Chaque point représente une catégorie de produits, ceux qui sont principalement exportés par le Maroc apparaissant en couleur. Les deux classes de produits les plus communément exportés par le Maroc sont les textiles (en vert) et les produits agricoles (en jaune). Les catégories de produits qui sont couramment produites par le même pays sont reliées entre elles. En général, un pays a tendance à élargir ses activités dans la production de catégories de produits reliés à certaines des catégories de produits qu'il produit déjà.

►►►

Graphique 4.4. L'Espace Produit des exportations marocaines, 2018



Note Chaque point représente une catégorie de l'« Espace Produit » global, les produits généralement exportés par un même pays étant reliés les uns aux autres. Les points de couleur représentent les produits disproportionnellement exportés par le Maroc. Les points gris représentent l'univers complet des produits exportés globalement.

Source Harvard Growth Lab (2021[46]), *Atlas of Economic Complexity* (Atlas de la Complexité économique), https://atlas.cid.harvard.edu/.

Un grand nombre d'études ont porté sur « l'Espace Produit » des économies africaines ces dix dernières années, pour identifier les opportunités de diversification et de développement économique. En voici quelques exemples : Hidalgo (2011[47]), Abdon et Felipe (2011[48]), Ulimwengu et Badibanga (2012[49]), Hausmann et al. (2014[50]), Bam et De Bruyne (2018[51]), El-Haddad (2020[52]), Goldstein (2020[53]). La plupart d'entre elles confirment que l'agriculture et l'exploitation minière sont les deux principales catégories de produits. Lorsque des opportunités de diversification existent, elles ont tendance à être liées à ces deux secteurs. Et pourtant, dans la plupart des pays africains, « l'Espace Produit » présente un faible niveau de complexité économique et les produits manufacturés ont tendance à ne pas être reliés, ce qui limite les possibilités de diversification fondées sur les capacités de production existantes.

En raison de l'ampleur des données requises, il n'existe aucune étude sur « l'Espace Produit » sur les villes africaines. Toutefois, il est probable que la complexité et la diversité des économies urbaines soient supérieures à celles des zones rurales. Balland et al. (2020[54]) démontrent qu'aux États-Unis, la complexité économique a été plus élevée dans les villes que dans les zones rurales au cours des 150 dernières années. Il est probable que la complexité et le potentiel de diversification des zones urbaines soient supérieurs à la moyenne nationale.

Les établissements d'études supérieures sont des moteurs essentiels du développement économique local

Outre les entreprises et les gouvernements, les universités et autres établissements d'études supérieures sont les acteurs externes les plus importants dans les processus de développement économique local. En contribuant à la formation d'une main-d'œuvre hautement qualifiée, ils peuvent représenter une source importante d'innovation (Encadré 4.9). Toutefois cette influence vertueuse n'est pas automatique. Pour avoir un impact positif, les universités doivent transférer des compétences utiles à l'économie locale et mener des recherches en rapport avec les activités des entreprises locales. Ce point est crucial si l'on considère l'inadéquation des compétences en Afrique subsaharienne ; en particulier chez les jeunes travailleurs. D'après Bandara (2018[55]), seuls 10 % des jeunes possèdent des qualifications correspondant au travail qu'ils exercent, 55 % d'entre eux étant surqualifiés et 34 % n'ayant pas reçu une formation suffisante.

Encadré 4.9. Coopération à « triple hélice » émergente en Algérie

Depuis le début des années 2000, l'Algérie renforce les liens entre ses universités et ses entreprises. Les universités ont étudié la possibilité de collaborer avec les entreprises dans le cadre d'ateliers et de conférences et ont mis davantage l'accent sur l'enseignement des compétences entrepreneuriales. Traditionnellement, les universités algériennes n'ont jamais participé à de telles activités, ce qui constitue un changement de paradigme.

Ce processus a été impulsé par le gouvernement national. Bien que les établissements d'enseignement supérieur soient disséminés à travers le pays, ils agissent principalement au nom du gouvernement national et ne s'engagent que très rarement avec les acteurs locaux. Cette stratégie contraste avec celle des économies en développement et émergentes telles que l'Inde, l'Indonésie et la Malaisie, où les établissements d'enseignement supérieur agissent plus souvent au nom des gouvernements locaux et jouissent généralement d'une plus grande autonomie. Les universités algériennes coopèrent davantage avec les grandes sociétés qu'avec les petites et moyennes entreprises (PME), alors que ces dernières occupent une place prépondérante dans de nombreux contextes locaux.

Pour renforcer les liens entre les universités et les économies locales, les activités d'enseignement et de recherche doivent être davantage en phase avec les besoins des entreprises locales. Pour cela, il faut que les universités disposent d'une plus grande autonomie pour initier une coopération avec le secteur privé, et que les gouvernements locaux coordonnent davantage leurs actions.

Source Saad, Zawdie et Malairaja (2008[56]), *The triple helix strategy for universities in developing countries: the experiences in Malaysia and Algeria* ; Saad et al. (2010[57]), *Mapping the diverse roles of universities in supporting innovation: Opportunities and challenges for Algeria, Indonesia, Malaysia and India* ; Baaziz (2019[58]), *Towards a new paradigm of "coopetitiveness" in emerging countries: Case of the Algerian Entrepreneurial Ecosystems*.

Valoriser les universités pour le développement économique local, tel est l'objectif du modèle « triple hélice » qui a vu le jour au milieu des années 1990 (Etzkowitz et Leydesdorff, 1995[59]). Les systèmes d'innovation classiques sont linéaires, les universités étant responsables de la recherche de base, commercialisée ensuite par les entreprises. Selon le modèle classique, les systèmes d'innovation sont nationaux, et les interactions entre les universités et les entreprises limitées. À l'inverse, le modèle triple hélice favorise les interactions continues entre les universités et les entreprises au niveau infranational. Les universités collaborent plus étroitement avec les entreprises et mènent des recherches ciblées sur les besoins de ces dernières. Parallèlement, elles s'impliquent davantage dans la commercialisation de leurs inventions et les subventions accordées par les entreprises locales viennent renflouer leurs ressources financières.

Les gouvernements locaux et régionaux servent d'intermédiaires entre les entreprises et les universités, favorisant une plus étroite collaboration entre ces deux entités. Ils offrent des incitations, octroient des subventions à la recherche et créent des postes

universitaires dédiés au transfert de technologies. En outre, ils construisent et gèrent des infrastructures, telles que des incubateurs d'entreprises rattachés aux universités. Les gouvernements peuvent aussi recourir à des mesures coercitives pour imposer la coopération. Ces mesures peuvent consister à conditionner un financement à une coopération entre les universités et les entreprises ou à n'autoriser certaines activités commerciales que si elles incluent un volet recherche.

Alors que l'approche triple hélice a fait son chemin en Afrique du Nord (voir l'Encadré 4.9), elle reste rare en Afrique subsaharienne. D'après Saad et Zawdie (2011[60]), la mise en œuvre réussie du modèle triple hélice en Afrique subsaharienne est entravée par le manque général d'interactions entre les acteurs. Les intérêts des gouvernements étant bien trop éloignés des activités de recherche des universités, le rôle de ces dernières dans le développement économique est sous-estimé, et les entreprises préfèrent s'approvisionner en technologie et en services de conseil auprès d'acteurs étrangers plutôt que d'universités nationales. Un changement de paradigme, reconnaissant la valeur de telles interactions, s'impose. En outre, les gouvernements, les universités et les entreprises doivent mettre en place une capacité institutionnelle pour renforcer les liens nécessaires à de véritables collaborations.

Encadré 4.10. Le rôle de l'Université de Stanford dans la création de la Silicon Valley, 1940-60

La Silicon Valley en Californie est le pôle de compétitivité le plus célèbre au monde. Et pourtant, dans les années 1930, rien ne laissait entrevoir son importance à venir. La région abritait plusieurs sociétés d'électronique relativement insignifiantes, et l'Université de Stanford était une université de taille moyenne qui menait un programme de recherche en ingénierie électrique tout aussi insignifiant. L'histoire de son émergence démontre le rôle déterminant que peuvent jouer les universités dans le développement économique local.

Au début de la Seconde Guerre mondiale, l'armée a largement financé l'Université de Stanford pour qu'elle intensifie son programme de recherche en électronique. Néanmoins, ce n'est pas l'apport de financements supplémentaires, mais une nouvelle forme de coopération entre l'université et les entreprises qui a joué un rôle crucial dans l'émergence de la Silicon Valley. Frederick Terman, doyen du département d'ingénierie et, par la suite, vice-recteur de l'Université de Stanford, disait de l'université et de l'industrie locale qu'elles formaient une « communauté d'intérêts » (Saxenian, 1978[61]). Il encourageait la faculté à « être sensible aux activités créatives des industries environnantes » (Saxenian, 1978[61]), allant jusqu'à utiliser ses contacts professionnels pour attirer de nouvelles sociétés dans la région. En retour, l'université a commencé à recevoir d'importantes donations et des contrats de recherche provenant de sociétés voisines, qui compensaient le déclin du financement public à la fin de la guerre de Corée et au début des années 1950. C'est à cette époque que fut créé le parc industriel de Stanford – l'un des premiers parcs industriels des États-Unis – sur un terrain voisin de l'Université. L'Université de Stanford en gérait scrupuleusement l'accès. Les baux immobiliers étaient accordés à des conditions financières très favorables, mais uniquement aux sociétés considérées comme étant profitables aux activités de l'université. En 1961, le parc industriel rassemblait 11 000 employés et son succès en a fait un modèle pour les générations suivantes d'incubateurs d'entreprises et de parcs industriels dans le monde entier.

Au fur et à mesure que le nombre de sociétés d'électronique augmentait autour de l'Université de Stanford, cette dernière formait de plus en plus de diplômés. Entre le début des années 1950 et le début des années 1960, le nombre de doctorats en génie électrique avait presque triplé, passant d'une moyenne de 13 à 37 par an. À la fin des années 1950, Stanford avait également mis en place un programme de cours du soir pour former les employés des sociétés locales après leur journée de travail. Ce programme était extrêmement précieux pour les petites et moyennes entreprises qui ne disposaient pas de ressources suffisantes pour instaurer leur propre programme de formation dans une industrie qui se caractérisait par la rapidité de son évolution technologique. En retour, Stanford utilisait l'accès à son programme comme un outil pour attirer plus de sociétés dans la région.

À la fin des années 1950, la région était déjà devenue le principal site de l'industrie de l'électronique et des semi-conducteurs. La disponibilité de travailleurs qualifiés dans le domaine du génie électrique dépassait celle de toutes les autres régions. Ce n'était pas uniquement l'Université de Stanford, mais tout le système d'enseignement supérieur de la région, y compris de nombreux collèges moins prestigieux, qui consacraient leurs efforts pédagogiques au secteur. Alors que le réseau de fournisseurs et de clients gagnait en complexité et que l'industrie du capital-risque naissait, les avantages à opérer dans la région augmentaient. À l'époque, les *spin-offs* d'entreprises établies prenaient de l'amplitude, renforçant davantage la dynamique positive des créations d'entreprises.

Les avantages d'une telle agglomération ont créé un cycle vertueux qui a perduré pendant plusieurs dizaines d'années. La région reste l'un des endroits les plus productifs au monde. Bien que l'Université de Stanford ne soit pas l'unique facteur de cette belle réussite, la Silicon Valley n'aurait pas existé sans le solide appui que l'université a apporté au développement économique local. C'est en se focalisant sur les liens université-industrie, jugeant le succès des entreprises alentour comme indispensable à son propre succès, que l'Université de Stanford a contribué à créer l'un des exemples les plus remarquables de développement économique local (Adams, 2009[62]).

Source Adams (2009[62]), Follow the Money: Engineering at Stanford and UC Berkeley During the Rise of Silicon Valley, http://dx.doi.org/10.1007/s11024-009-9138-y ; Saxenian (1978[61]), The Genesis of Silicon Valley.

Notes

1 Le terme « déconcentration » décrit la distribution des pouvoirs aux administrations locales qui restent sous le contrôle du gouvernement central plutôt que sous celui de gouvernements élus à l'échelon local.

2 Le terme « monoville » est né des économies à planification centralisée de l'ex-Union soviétique, où les villes étaient construites autour d'un seul complexe industriel.

Références

Abdon, A. et J. Felipe (2011), « The Product Space: What Does It Say About the Opportunities for Growth and Structural Transformation of Sub-Saharan Africa? », *Levy Institute Working Paper Series,* Working Paper 670. [48]

Adams, S. (2009), « Follow the Money: Engineering at Stanford and UC Berkeley During the Rise of Silicon Valley », *Minerva*, vol. 47/4, pp. 367-390, https://doi.org/10.1007/s11024-009-9138-y. [62]

Adusei-Asante, K. (2012), « The state of Ghana's local government system: The case of Assembly Members », *Inkanyiso: Journal of Humanities and Social Sciences*, vol. 4/2, pp. 101-110. [14]

Ahrend, R. et al. (2014), « What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries », *OECD Regional Development Working Papers*, n° 2014/5, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/5jz432cf2d8p-en. [16]

Ahrend, R., C. Gamper et A. Schumann (2014), « The OECD Metropolitan Governance Survey : A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations », *OECD Regional Development Working Papers*, n° 2014/4, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/5jz43zld-h08p-en. [20]

Asheim, B., R. Boschma et P. Cooke (2011), « Constructing Regional Advantage: Platform Policies Based on Related Variety and Differentiated Knowledge Bases », *Regional Studies*, vol. 45/7, pp. 893-904, https://doi.org/10.1080/00343404.2010.543126. [42]

AUDA-NEPAD (2021), *Strategic Priorities*, https://nepad.org/strategic-priorities. [36]

Baaziz, A. (2019), « Towards a new paradigm of "coopetitiveness" in emerging countries: Case of the Algerian Entrepreneurial Ecosystems », *International Journal of Innovation*, vol. 7/1, pp. 67-86, https://doi.org/10.5585/iji.v7i1.354. [58]

Balland, P. et al. (2020), « Complex economic activities concentrate in large cities », *Nature Human Behaviour*, vol. 4/3, pp. 248-254, https://doi.org/10.1038/s41562-019-0803-3. [54]

Bam, W. et K. De Bruyne (2018), « Improving Industrial Policy Intervention: The Case of Steel in South Africa », *The Journal of Development Studies*, vol. 55/11, pp. 2460-2475, https://doi.org/10.1080/00220388.2018.1528354. [51]

Bandara, A. (2018), « Youth labor market expectations and job matching in sub-Saharan Africa: evidence from school-to-work transition surveys », *Applied Economics*, vol. 51/8, pp. 762-780, https://doi.org/10.1080/00036846.2018.1512742. [55]

Bodman, P. et A. Hodge (2010), « What Drives Fiscal Decentralisation? Further Assessing the Role of Income », *Fiscal Studies*, vol. 31/3, pp. 373-404, https://doi.org/10.1111/j.1475-5890.2010.00119.x. [8]

Cadot, O., C. Carrère et V. Strauss-Kahn (2012), « Trade diversification, income and growth: What do we know? », *Journal of Economic Surveys*, vol. 27/4, pp. 790-812, https://doi.org/10.1111/j.1467-6419.2011.00719.x. [37]

CGLU Afrique (2018), *L'état des lieux de la mise en oeuvre du DEL en Afrique*, Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique, https://knowledge-uclga.org/IMG/pdf/_l_etat_des_lieux_de_la_mise_en_oeuvre_de_del_en_afrique_fr_.pdf. [2]

CGLU Afrique/Cities Alliance (2018), *Evaluer l'environnement institutionnel des villes et collectivités territoriales en Afrique*, https://knowledge-uclga.org/IMG/pdf/cl_en_afrique_2018.pdf. [7]

CNUCED (2019), *World Development Report: Special Economic Zones*, United Nations Conference on Trade and Development, https://unctad.org/system/files/official-document/wir2019_en.pdf. [31]

CNUCED (2015), « Operationalizing the Product Space: A Road Map to Export Diversification », *United Nations Conference on Trade and Development Discussion Papers*, vol. 219. [45]

Crawford, G. et C. Hartmann (dir. pub.) (2008), *Introduction: Decentralisation as a Pathway out of Poverty and Conflict?*, Amsterdam University Press, Amsterdam. [9]

David-West, O., I. Umukoro et R. Onuoha (2018), « Platforms in Sub-Saharan Africa: startup models and the role of business incubation », *Journal of Intellectual Capital*, vol. 19/3, pp. 581-616, https://doi.org/10.1108/jic-12-2016-0134. [40]

Department of Tourism (2010), *The South African Tourism Planning Toolkit for Local Government*, https://tkp.tourism.gov.za/Documents/Tourism%20Planning%20Toolkit%20for%20Local%20Government.pdf. [35]

Duranton, G. et A. Venables (2018), *Place-Based Policies for Development*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, https://doi.org/10.3386/w24562. [30]

El-Haddad, A. (2020), « Picking Winners: Identifying Leading Sectors for Egypt and Tunisia Using the Product Space Methodology », *Review of Middle East Economics and Finance*, vol. 16/1, https://doi.org/10.1515/rmeef-2019-0015. [52]

Etzkowitz, H. et L. Leydesdorff (1995), « The Triple Helix - University-industry-government relations: A laboratory for knowledge based economic development », *EASST Review*, vol. 14/1, pp. 14-19. [59]

Farole, T. (2011), *Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experience*, World Bank, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2268. [33]

French China (2013), *Togo : un schéma directeur pour faire du Grand-Lomé un pôle d' attraction en 2030*, http://french.china.org.cn/foreign/txt/2013-12/03/content_30776701.htm. [26]

Goldstein, P. (2020), *Pathways for Productive Diversification in Ethiopia*, Harvard Growth Lab, http://www.tinyurl.com/y2uyvh9u. [53]

Haas, A. et S. Wani (2019), « IGC », dans *Urban governance institutions. Policy options for fast-growing cities.*, International Growth Centre. [21]

Harvard Growth Lab (2021), *Atlas of Economic Complexity*, https://atlas.cid.harvard.edu/. [46]

Hausmann, R. et al. (2014), « How should Uganda grow? », *CID Working Paper,* No. 275, https://www.hks.harvard.edu/centers/cid/publications/faculty-working-papers/how-should-uganda-grow. [50]

Hausmann, R. et D. Rodrik (2003), « Economic development as self-discovery », *Journal of Development Economics*, vol. 72/2, pp. 603-633, https://doi.org/10.1016/s0304-3878(03)00124-x. [29]

Hidalgo, C. (2021), « Economic complexity theory and applications », *Nature Reviews Physics*, vol. 3/2, pp. 92-113, https://doi.org/10.1038/s42254-020-00275-1. [39]

Hidalgo, C. (2011), « Discovering Southern and East Africa's Industrial Opportunities », *Economic Policy Paper Series*. [47]

Hidalgo, C. et R. Hausmann (2009), « The building blocks of economic complexity », *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 106/26, pp. 10570-10575, https://doi.org/10.1073/pnas.0900943106. [44]

Hidalgo, C. et al. (2007), « The Product Space Conditions the Development of Nations », *Science*, vol. 317/5837, pp. 482-487, https://doi.org/10.1126/science.1144581. [43]

Jeune Afrique (2016), *Togo : le ministre de l'Urbanisme veut améliorer les conditions de vie des habitants de Lomé*, https://www.jeuneafrique.com/mag/363545/politique/togo-ministre-de-lurbanisme-veut-ameliorer-conditions-de-vie-habitants-de-lome/. [25]

Kemeny, T. et M. Storper (2014), « Is Specialization Good for Regional Economic Development? », *Regional Studies*, vol. 49/6, pp. 1003-1018, https://doi.org/10.1080/00343404.2014.899691. [38]

Kline, P. et E. Moretti (2013), « Local Economic Development, Agglomeration Economies, and the Big Push: 100 Years of Evidence from the Tennessee Valley Authority », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 129/1, pp. 275-331, https://doi.org/10.1093/q. [63]

Local Government Service of Ghana (2016), *Local Governance Act 936*, https://lgs.gov.gh/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=4930. [13]

Mo Ibrahim Foundation (2018), *Public Service in Africa*, https://mo-s3.ibrahim.foundation/u/2018/06/21170815/2018-Forum-Report.pdf. [6]

Moreno-Monroy, A., M. Schiavina et P. Veneri (2021), « Metropolitan areas in the world. Delineation and population trends », *Journal of Urban Economics*, vol. 125, p. 103242, https://doi.org/10.1016/j.jue.2020.103242. [18]

OCDE (2019), « Making decentralisation work: A handbook for policy-makers », dans *Making Decentralisation Work : A Handbook for Policy-Makers*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/dd49116c-en. [3]

OCDE (2015), *Governing the City*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264226500-en. [15]

OCDE (2015), *The Metropolitan Century : Understanding Urbanisation and its Consequences*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264228733-en. [22]

OCDE (2012), *Redefining « Urban » : A New Way to Measure Metropolitan Areas*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264174108-en. [17]

OCDE/CGLU (2019), *OECD DataStat*, https://stats-1.oecd.org/WBOS/index.aspx (consulté le 18 November 2021). [12]

OCDE/CGLU (2019), *Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Key Findings*, http://www.sng-wofi.org/publications/2019_SNG-WOFI_REPORT_Key_Findings.pdf. [5]

OCDE/ONU-Habitat (2018), *Global State of National Urban Policy*, Éditions OCDE, Paris/Programme des Nations Unies pour les établissements humains, Nairobi, https://doi.org/10.1787/9789264290747-en. [4]

Ogwang, J. (2018), *Local Economic Development Project Evaluation: Final Report*, https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/12514. [28]

ONU-Habitat, EcoPlan International (2005), *Promoting Local Economic Development Strategic Planning —Volume 1: Quick Guide*, ONU-Habitat. [27]

ONU-Habitat, EcoPlan International (2005), *Promoting Local Economic Development Through Strategic Planning: Volume 3 - Toolkit*, ONU-Habitat. [1]

Pieterse, E. (2017), « Urban governance and spatial transformation ambitions in Johannesburg », *Journal of Urban Affairs*, vol. 41/1, pp. 20-38, https://doi.org/10.1080/07352166.2017.1305807. [19]

Programme Solidarité Eau (2019), « Communes du Grand Lomé », *Cartographie des communes qui constituent le Grand Lomé*, https://www.pseau.org/outils/biblio/resume.php?d=8701 (consulté le 2021). [23]

République Togolaise (2019), *Loi No. 2019-018 du 15/11/19 portant attributions et fonctionnement du district autonome du Grand Lomé*. [24]

Ricardo, D. (2014), *On the Principles of Political Economy, and Taxation*, Cambridge University Press, https://doi.org/10.1017/cbo9781107589421. [34]

Riedl, R. et T. Dickovick (2010), *Comparative assessment of decentralization in Africa: Final report and summary of findings*, USAID. [10]

Rodríguez-Pose, A. et S. Tijmstra (2007), « Local Economic Development in Sub-Saharan Africa », *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 25/4, pp. 516-536, https://doi.org/10.1068/c5p. [11]

Saad, M., S. Datta et A. Razak (2017), « University–industry relationships in developing countries: Opportunities and challenges in Algeria, Indonesia, Malaysia and India », *International Journal of Technology Management & Sustainable Development*, vol. 16/2, pp. 175-190, https://doi.org/10.1386/tmsd.16.2.175_1. [64]

Saad, M. et al. (2010), *Mapping the diverse roles of universities in supporting innovation: Opportunities and challenges for Algeria, Indonesia, Malaysia and India*, http://triplehelixconference.org/th/8/doc/PROCEEDINGS/0092_Saad_Mohammed_O-099/SaadMahdiAbdrazakDatta_THVIIIMadrid_Final-DraftSubmittedPaper_V10.pdf. [57]

Saad, M. et G. Zawdie (dir. pub.) (2011), *Theory and Practice of the Triple Helix Model in Developing Countries*, Routledge, https://doi.org/10.4324/9780203838211. [60]

Saad, M., G. Zawdie et C. Malairaja (2008), « The triple helix strategy for universities in developing countries: the experiences in Malaysia and Algeria », *Science and Public Policy*, vol. 35/6, pp. 431-443, https://doi.org/10.3152/030234208x323316. [56]

Saxenian, A. (1978), « The Genesis of Silicon Valley », *Built Environment*, vol. 9/1, pp. 7-17, https://www.jstor.org/stable/23286110. [61]

Tibaingana, A. (2019), « Anecdotal Evidence of the Role of Incubation in the Growth of Business Start-Ups in Uganda », *International Business Research*, vol. 13/1, p. 64, https://doi.org/10.5539/ibr.v13n1p64. [41]

Ulimwengu, J. et T. Badibanga (2012), « The sophistication and diversification of the African agricultural sector: A Product Space approach », *IFPRI Discussion Paper* 1156. [49]

Wang, J. (2013), « The economic impact of Special Economic Zones: Evidence from Chinese municipalities », *Journal of Development Economics*, vol. 101, pp. 133-147, https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2012.10.009. [32]

5

Financer l'urbanisation de l'Afrique : Accroître la capacité fiscale des villes africaines



Ce chapitre montre que les gouvernements locaux ont une capacité fiscale extrêmement faible. Ils sont en effet fortement tributaires des transferts d'argent des gouvernements nationaux, collectent peu de recettes propres et, à quelques exceptions près, n'ont pas accès au financement par emprunt. Ce chapitre analyse les instruments disponibles pour améliorer la capacité fiscale des gouvernements locaux et montre l'importance du financement par emprunt pour financer les infrastructures et les services favorables à la croissance.



Résumé

Améliorer la capacité d'investissement des villes africaines

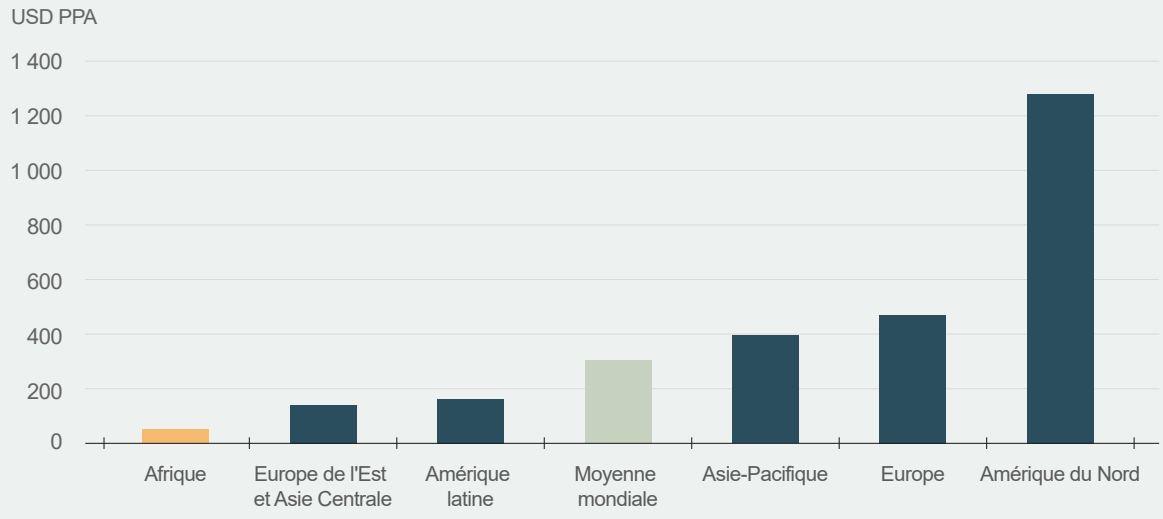
Des infrastructures et des services publics inadéquats freinent le développement économique des villes. La croissance urbaine rapide requiert des investissements massifs - à tous les niveaux de gouvernement - pour maintenir et améliorer le niveau actuel d'infrastructures et de services. L'Agenda 2063 de l'Union africaine et l'Agenda de développement durable 2030 des Nation Unies (Assemblée générale des Nations Unies, 2015[1] ; Commission de l'Union africaine, 2015[2]) confirment cette ambition. Une infrastructure est plus efficace si elle est mise en place lorsque la croissance urbaine est en cours et que les villes s'étendent. C'est donc maintenant qu'il faut investir. Une fois qu'une zone urbaine est stabilisée, il est nettement plus coûteux de la modifier en la dotant d'infrastructures.

Le dynamisme économique des villes africaines crée les ressources nécessaires pour investir davantage dans les services publics et les infrastructures. De nombreux gouvernements infranationaux peinent pourtant à mobiliser ces ressources et à les utiliser de manière productive. Ils n'ont pas la capacité requise pour lever les fonds nécessaires aux investissements susceptibles de générer une croissance économique supplémentaire et d'améliorer les résultats sociaux.

Ces 30 dernières années, de nombreux pays africains ont pris des dispositions en faveur de la décentralisation fiscale et d'une plus grande autonomie locale. Mais des efforts supplémentaires sont nécessaires pour renforcer la capacité fiscale et administrative des gouvernements locaux. Ce chapitre montre que la capacité fiscale locale des pays africains est faible, même par rapport à d'autres pays à revenu similaire. Les gouvernements infranationaux des pays africains à revenu moyen inférieur ont des dépenses moyennes annuelles par habitant de 180 USD contre 542 USD pour les pays non africains à revenu moyen inférieur. La moyenne des pays de l'OCDE est, quant à elle, de 6 097 USD (OCDE/CGLU, 2019[3]).

La différence est tout aussi élevée en ce qui concerne les dépenses d'investissement et les recettes des collectivités locales. Ces dernières comptent pour 16 % des recettes publiques totales, pour une moyenne mondiale de 25 %[1]. Les investissements des gouvernements infranationaux ne représentent que 19 % des investissements publics totaux, pour une moyenne mondiale de 37 % ; 47 USD par habitant par an en Afrique contre 313 USD en moyenne mondiale (Graphique 5.1). Les besoins d'investissements sont particulièrement élevés, les capacités fiscales particulièrement faibles.

Graphique 5.1. Investissements publics moyens des gouvernements infranationaux par habitant



Note En raison du manque de données disponibles, seuls les pays suivants sont inclus dans la moyenne africaine : AGO, BEN, BDI, CPV, ETH, KEN, MAR, MUS, NGA, RWA, SEN, TUN, TZA, UGA, ZAF. Les données de la région « Moyen-Orient et Asie de l'Ouest » n'ont pas été incluses car le nombre d'observations correspondantes n'a pas été considéré comme représentatif. Cette région a été prise en compte dans la moyenne mondiale. Année de référence : 2016.
Source Base de données World Observatory on Subnational Government Finance and Investment (SNG WOFI) de l'OCDE/CGLU Afrique (OCDE/CGLU, 2019[3]).

Actuellement, les transferts de l'État représentent 58 % du budget des gouvernements infranationaux africains (OCDE/CGLU, 2019[3]). Ils ont plusieurs avantages potentiels. Ils peuvent être ciblés sur les besoins des gouvernements locaux et conférer la même capacité fiscale aux régions riches et pauvres d'un même pays. S'ils s'inscrivent dans un cadre institutionnel stable, ils offrent un niveau élevé de stabilité et de prévisibilité. Cependant, ils ont aussi des inconvénients. La plupart sont conditionnels et affectés à un objectif donné, ce qui limite l'autonomie financière des gouvernements locaux qui en bénéficient. En outre, la distribution des transferts de l'État peut s'avérer imprévisible et irrégulière, ce qui complique la planification et la gestion à long terme (ONU-Habitat, 2015[4]). Par rapport aux ressources propres, ils encouragent moins les gouvernements locaux à investir dans le développement économique, à garantir l'efficacité des dépenses et à promouvoir la transparence. De plus, le niveau de ces transferts peut être lié à des considérations politiques partisanes (CGLU Afrique, Cities Alliance, 2018[5]).

Pour accroître les opportunités d'investissement et réduire la dépendance à l'égard des transferts de l'État, les gouvernements locaux africains doivent exploiter la richesse générée par les villes en augmentant leurs ressources propres. Les impôts locaux - impôt foncier, redevances d'utilisation payées par les usagers des services publics et des infrastructures - représentent d'importantes sources de revenu pour les gouvernements locaux dans de nombreuses régions du monde. Les ressources propres présentent de nombreux avantages. Elles augmentent les revenus, elles encouragent les collectivités locales à stimuler la croissance économique, elle renforcent leur redevabilité en établissant un lien direct entre la performance de la dépense et le niveau des impôts locaux.

Les ressources propres créent également un rapport direct entre l'augmentation des investissements publics et l'augmentation des revenus dérivés des recettes fiscales, tarifaires et domaniales, grâce à la croissance économique que les investissements génèrent. L'augmentation future des revenus peut alors être mobilisée pour accroitre le financement du développement socio-économique local. Les ressources propres facilitent enfin l'accès au financement par emprunt, en augmentant la capacité de remboursement et l'indépendance financière.

Le financement par emprunt est un instrument essentiel pour les investissements dans les infrastructures, car les gouvernements locaux doivent consentir des dépenses initiales importantes qu'ils ne peuvent financer à l'aide de budgets récurrents. De nombreux projets d'investissement qui généreraient d'importantes retombées économiques et sociales ne sont pas entrepris parce que les gouvernements locaux n'ont pas accès aux crédits requis pour les financer.

Il est essentiel d'augmenter la capacité des gouvernements locaux africains à accéder au financement par emprunt. En Afrique, la dette publique infranationale ne représente que 4 % du total de la dette publique, et une grande partie de celle-ci est émise par des États fédérés ou des gouvernements régionaux et non par des gouvernements locaux (OCDE/CGLU, 2019[3]). Ces derniers ont plusieurs options pour accéder au financement par emprunt : les banques commerciales, les emprunts auprès de banques de développement nationales et internationales et les marchés de capitaux.

De nombreux gouvernements locaux ne sont pas à même de remplir les conditions formelles et informelles pour accéder aux marchés obligataires et/ou n'ont pas l'autorité institutionnelle requise pour émettre des obligations. Les directives de la Banque africaine de développement (BAfD) sur les finances infranationales (*Guidelines on Subnational Finance*) sont conçues pour permettre aux gouvernements locaux de lever des capitaux et d'accéder aux crédits, en particulier les financements de la BAfD et d'autres institutions de financement du développement.

Ces dernières décennies, les villes africaines ont connu une croissance démographique de plus de 4 % par an, leur population ayant pratiquement doublé entre 2000 et 2015 (OCDE/CSAO, 2018[6]). Cette croissance devrait se poursuivre et l'on estime que la population urbaine totale atteindra 1.5 milliard en 2050 (ONU DAES, 2019[7]). De tels taux de croissance représenteraient un défi pour n'importe quel gouvernement local, et encore plus pour

les gouvernements locaux dont les capacités administratives et financières sont limitées. Les collectivités locales doivent fournir des infrastructures et des services à une population toujours plus nombreuse. Même la satisfaction des besoins de base nécessite des investissements massifs : routes, écoles, établissements de santé, réseaux d'électricité, d'eau et d'assainissement, systèmes de gestion des déchets.

Pour être à même d'accompagner sur la durée la croissance et le développement économique de leurs villes, les gouvernements locaux doivent pouvoir puiser dans la richesse que ces villes produisent. Le Chapitre 1 a souligné le rôle des villes africaines dans la croissance économique de leur pays. Il a aussi mis en lumière l'impact positif de l'urbanisation sur les performances économiques et la qualité de vie des petites villes et des zones rurales. Le maintien et le renforcement de ces avantages nécessitent un investissement continu que les gouvernements locaux ne peuvent réaliser sans ressources fiscales et humaines supplémentaires.

Au-delà de la fourniture de services et d'infrastructures aux résidents locaux, les gouvernements locaux doivent jouer un rôle plus actif dans le développement économique. Comme l'a montré le Chapitre 4, les gouvernements locaux peuvent contribuer d'une manière significative à la croissance économique de leur ville en optant pour des politiques de développement économique local appropriées. Le succès de ces politiques ne dépend pas uniquement des montants investis, il repose également sur la capacité à réaliser des investissements favorisant la croissance. Les gouvernements locaux sont les mieux placés pour fournir de nombreux services et infrastructures au niveau local. Grâce à leur connaissance du contexte local, ils sont à même de cibler les dépenses sur les domaines prioritaires, donc de répondre aux besoins les plus pressants (Kis-Katos et Sjharir, 2014[8] ; Faguet, 2004[9] ; Tiebout, 1956[10]). Pourtant, alors qu'elles font sans doute face aux besoins de dépenses les plus importants (Encadré 5.1), ce sont les collectivités locales qui ont les plus faibles capacités fiscales[2]. Non seulement leurs revenus et leurs dépenses sont très faibles en valeur absolue, mais leur capacité fiscale est également très faible par rapport à l'ensemble des dépenses publiques de leur pays.

Encadré 5.1. Le déficit d'infrastructures en Afrique

Le déficit d'infrastructures est défini comme la différence entre les investissements requis et les investissements réels disponibles dans un secteur donné. S'il est impossible de calculer avec précision ce déficit, il est possible de donner un ordre de grandeur approximatif des investissements requis. Les estimations du déficit d'infrastructures de l'Afrique varient entre 52 et 92 milliards USD par an. Près de la moitié de ces montants sont liés à des améliorations et à des besoins au niveau urbain (ICA, 2018[11] ; CGLU, 2010[12] ; BAfD/OCDE/PNUD, 2016[13]). Les secteurs ayant le plus besoin d'investissements sont l'électricité, l'approvisionnement en eau et l'assainissement, les technologies de l'information et de la communication, les routes et les transports aériens, ferroviaires et maritimes (BAfD, 2018[14]).

Source BAfD (2018[14]).

Les arguments en faveur d'un rôle fort des gouvernements locaux dans l'investissement dans les infrastructures et la fourniture de services publics n'impliquent pas que les autres niveaux de gouvernement doivent être considérés comme moins importants. Les gouvernements nationaux jouent un rôle essentiel que les gouvernements locaux ne peuvent remplir ; comme la stabilisation de l'économie et la redistribution des revenus pour atténuer la pauvreté et réduire les inégalités (Oates, 1972[15] ; Musgrave, 1959[16]). Les gouvernements nationaux sont également essentiels lorsqu'il s'agit d'investir dans des infrastructures majeures, comme les liaisons ferroviaires entre villes ou les aéroports. En plus de soutenir financièrement les projets, les gouvernements nationaux jouent un rôle essentiel de coordination des différents acteurs gouvernementaux et agences chargées de la planification et du financement des investissements urbains. Enfin, il leur incombe de veiller à ce que les gouvernements locaux agissent en conformité avec les exigences légales, notamment les normes et principes concernant les dépenses publiques.

Outre leur faible capacité fiscale, les gouvernements locaux africains sont confrontés à deux autres contraintes par rapport aux autres gouvernements locaux du monde. Premièrement, ils sont fortement dépendants des transferts financiers du gouvernement national et ne disposent que de peu de ressources propres. Deuxièmement, à quelques exceptions près, ils n'ont pas accès au financement par emprunt. Cela limite leur potentiel de financement, même si les investissements ont un rendement social, environnemental ou économique élevé et entraîneront une augmentation significative des recettes fiscales à l'avenir.

Ce chapitre offre un aperçu de la situation fiscale en Afrique, en comparaison avec d'autres régions du monde. Il analyse les principaux instruments de financement disponibles pour renforcer la capacité fiscale des gouvernements locaux. Il aborde la question des transferts de l'État, ainsi que les principaux instruments pour générer des ressources propres. En conclusion, il présente les avantages potentiels du financement par emprunt et discute les principaux goulets d'étranglement auxquels les gouvernements locaux sont confrontés pour y accéder.

La décentralisation fiscale en Afrique

La décentralisation est un objectif dans de nombreux pays en développement depuis trois décennies. Elle est définie comme « un transfert d'une série de compétences, de responsabilités et de ressources depuis l'administration centrale vers les administrations infranationales, définies comme des entités juridiques élues au suffrage universel et bénéficiant d'un certain degré d'autonomie » (OCDE, 2019[17]). La nécessité d'élargir et d'améliorer la décentralisation figure dans la Charte africaine des valeurs et principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local de 2014[3], ainsi que dans l'Agenda 2063 de l'Union africaine (Commission de l'Union africaine, 2015[2]). Les bailleurs et les partenaires du développement ont également soutenu des programmes et réalisé des investissements destinés à renforcer les administrations au niveau local (OCDE/CGLU, 2019[18]) (voir Encadré 5.2).

Malgré l'attention portée à la décentralisation et l'accent porté sur cette question, les compétences et les ressources financières des gouvernements locaux africains restent limitées, particulièrement dans un contexte d'urbanisation rapide.

Encadré 5.2. Inclure les gouvernements locaux dans les projets de développement urbain

Dans plusieurs pays, les programmes des années 70 et 80 visant à améliorer la fonctionnalité et l'habitabilité des villes ont été renouvelés par des programmes ayant pour objectif supplémentaire de développer les niveaux décentralisés de gouvernement, comme les municipalités et les provinces. Ces programmes supportaient divers domaines de la gestion locale par la formation, le développement d'outils et d'études, et parfois par la création d'institutions locales de financement.

Au Sénégal, le Programme d'Appui aux communes et agglomérations du Sénégal (PACASEN) a été mis en place en 2018 et conçu dans la continuité des précédents programmes de développement urbain (PAC et PRECOL). De même, en Tunisie, le Programme de développement urbain et de la gouvernance locale (PDUGL) a été créé sur une base similaire après deux autres programmes urbains financés par la Banque mondiale.

Ces programmes visent à renforcer la capacité des gouvernements locaux, en utilisant la législation existante en faveur de la décentralisation comme base pour accroître les compétences des gouvernements locaux et leur accorder une marge de manœuvre. Ils ont tous deux pour objectif premier d'améliorer la prestation de services publics. Dans le cas de la Tunisie, le programme vise également à améliorer l'accès des quartiers défavorisés aux services et aux infrastructures.

Voici quelques exemples d'actions promues par le programme PACASEN au Sénégal :

- Améliorer les ressources financières des gouvernements locaux et encourager une allocation transparente.
- Renforcer la capacité des gouvernements locaux à gérer les projets de développement urbain, qu'il s'agisse d'infrastructures ou de prestations de services.
- Améliorer la participation de la société civile à tous les niveaux du programme et dans les projets urbains.

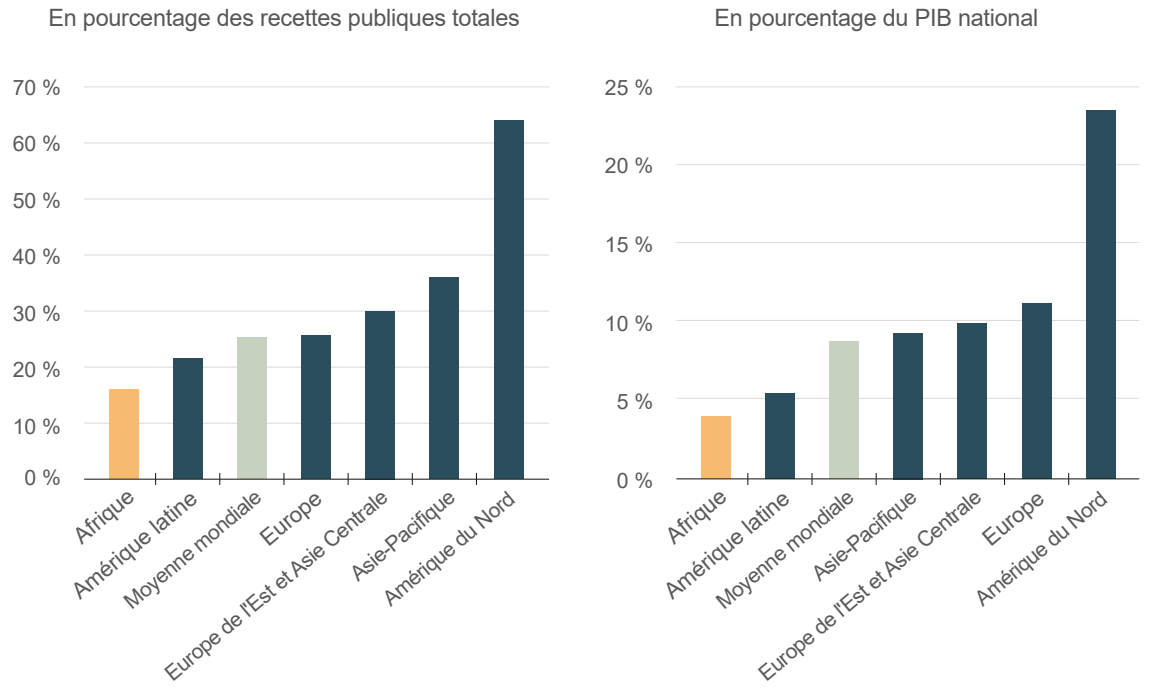
Ces deux programmes ont des objectifs qui combinent le renforcement des capacités administratives et financières des gouvernements locaux et la fourniture de services urbains.

Source Plus d'informations sur ces projets sont disponibles dans les sources suivantes : PACASEN : Banque mondiale (2021[19]), AFD (2018[20]) et Agence de Développement Local au Sénégal (2014[21]) ; *PRECOL* : http://www.adl.sn/programme/precol.

L'Observatoire mondial des finances et de l'investissement des collectivités territoriales (SNG WOFI) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) a compilé des données sur les recettes et dépenses des gouvernements infranationaux pour 29 pays d'Afrique, ainsi que pour 106 pays d'autres continents. La plupart des pays d'Afrique figurent parmi les moins décentralisés sur le plan fiscal - en dépenses comme en recettes – tant en pourcentage des recettes et des dépenses publiques qu'en pourcentage du Produit intérieur brut (PIB). Ce chapitre analyse ces données. Il est cependant important de noter que les données financières infranationales disponibles pour les pays africains sont limitées. Plus de la moitié des 29 pays africains étudiés par le SNG WOFI ne disposent pas de données fiscales de base ; et lorsque ces dernières sont disponibles, elles sont généralement de mauvaise qualité (OCDE/CGLU, 2019c[18]).

En Afrique, les recettes des gouvernements infranationaux représentent 16 % des recettes publiques et seulement 4 % du PIB national. Or, la moyenne mondiale pour ces indicateurs est respectivement de 25 % et 8.5 % (Graphique 5.2). Les dépenses des gouvernements infranationaux en pourcentage des dépenses publiques sont également faibles. Elles représentent 16 %, contre une moyenne mondiale de 24 % (Graphique 5.5) (OCDE/CGLU, 2019[3]).

Graphique 5.2. Recettes des gouvernements infranationaux



Note En raison du manque de données disponibles, seuls les pays suivants sont inclus dans la moyenne africaine : BEN, BWA, BDI, CIV, CPV, ETH, KEN, MAR, MUS, MWI, NAM, NGA, RWA, SEN, SWZ, TUN, TZA, UGA, ZAF, ZWE. Années de référence : 2016.
Sources (OCDE/CGLU, 2019[22] ; OCDE/CGLU, 2019[3] ; OCDE/CGLU, 2019[18]).

Le manque de recettes des gouvernements locaux limite leur capacité à investir

Le manque de recettes a des conséquences directes sur la capacité des gouvernements infranationaux à investir dans les infrastructures et les services aux niveaux local et régional. En Afrique, les gouvernements infranationaux sont responsables, en moyenne, de 19 % de l'ensemble des investissements publics. Or cette proportion est, en moyenne, comprise entre 36 % et 41 % dans les autres régions du monde, à l'exception de l'Amérique du Nord, dont tous les pays sont des fédérations et où les gouvernements infranationaux sont responsables de 72 % de l'ensemble des dépenses publiques (Graphique 5.4, panneau de gauche) (OCDE/CGLU, 2019[3]).

Le faible niveau d'investissement infranational n'est pas principalement dû au faible niveau de revenu des pays africains. Si l'investissement infranational augmente à mesure que les pays s'enrichissent, il est faible en Afrique, même lorsqu'on le compare à celui d'autres pays ayant un niveau de revenu similaire. Le Graphique 5.4 (panneau de droite) montre que les gouvernements infranationaux des pays africains à faible niveau de revenu sont responsables de moins de la moitié des investissements par rapport à ceux d'autres pays à faible revenu. Si les pays à revenu intermédiaire supérieur semblent s'écarter de ce schéma, cette catégorie ne comprend que deux pays africains : Maurice et l'Afrique du Sud[4].

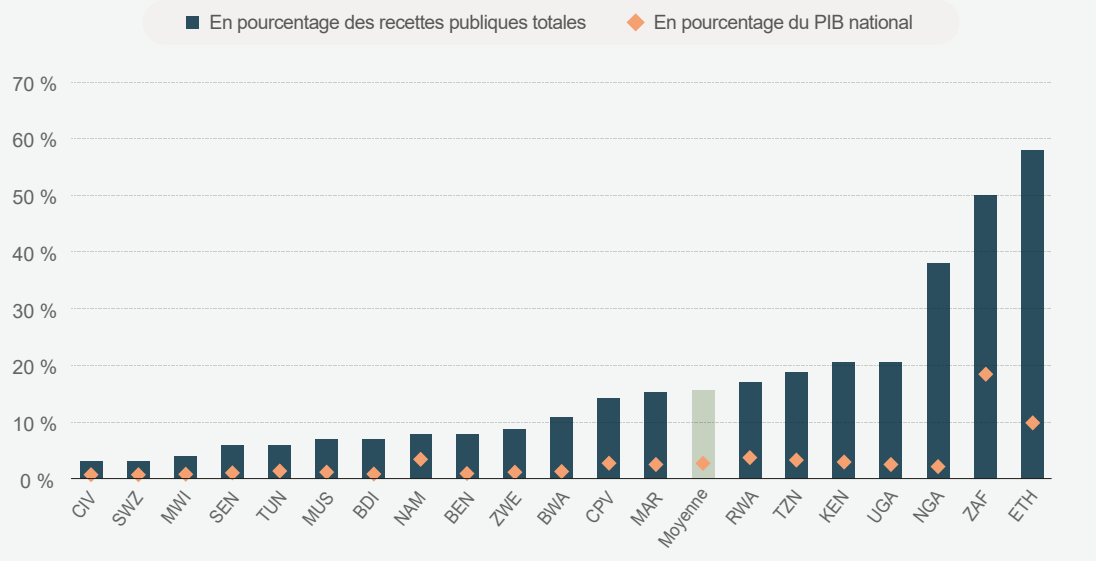
Encadré 5.3. Recettes et dépenses infranationales des États fédéraux et unitaires

Il existe de grandes différences entre les recettes et dépenses infranationales entre les pays africains à système fédéral et ceux à système unitaire. Comme dans d'autres parties du monde, les États fédéraux d'Afrique sont fiscalement beaucoup plus décentralisés que les États unitaires.

Les recettes infranationales moyennes en tant que part des recettes publiques totales pour les trois États fédéraux d'Afrique figurant dans les données (Afrique du Sud, Éthiopie et Nigéria) sont de 49 %, contre 10 % dans les États unitaires (Graphique 5.3). De même, les dépenses moyennes infranationales en pourcentage des dépenses publiques s'élèvent à 48 % dans les États fédéraux, contre 10 % dans les États unitaires.

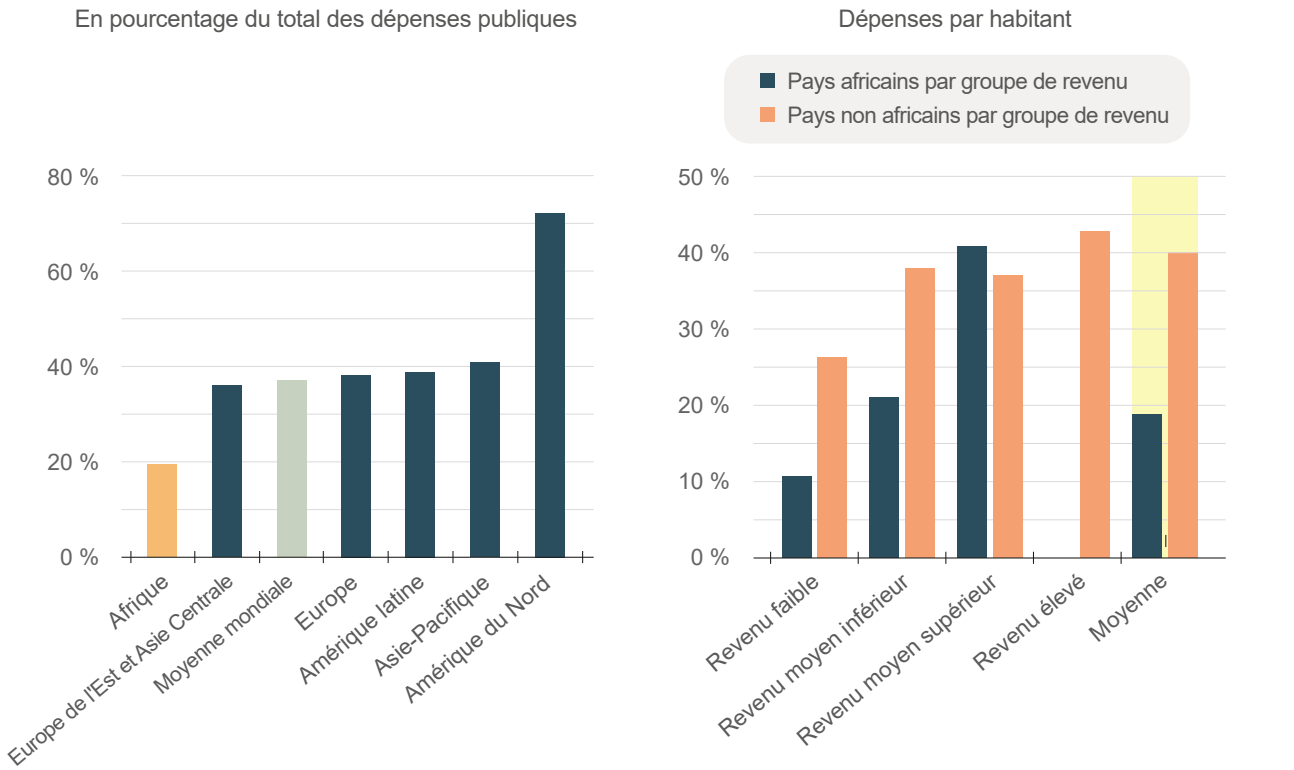
Les données disponibles ne permettent pas de ventiler plus précisément les recettes et dépenses à différents niveaux des gouvernements infranationaux. Toutefois, l'écart important entre les États fédéraux et unitaires est principalement dû au rôle que jouent les États au sein des pays fédéraux. Les différences entre pays fédéraux et unitaires sont, en revanche, relativement mineures pour ce qui est du rôle des gouvernements infranationaux (OCDE/CGLU, 2019[3]).

Graphique 5.3. Recettes des gouvernements infranationaux des pays africains



Note En raison du manque de données disponibles, seuls les pays suivants sont inclus dans la moyenne africaine. Recettes : BEN, BWA, BDI, CPV, CIV, ETH, KEN, MAR, MUS, MWI, NAM, NGA, RWA, SEN, SWZ, TUN, TZA,UGA, ZAF, ZWE. Dépenses : AGO, BEN, BWA, BDI, CPV, ETH, KEN, MAR, MOZ, MUS, NAM, NGA, RWA, SEN, SWZ, TUN, TZA, UGA, ZAF, ZWE. Année de référence : 2016.
Sources (OCDE/CGLU, 2019[22] ; OCDE/CGLU, 2019[3] ; OCDE/CGLU, 2019[18]).

Graphique 5.4. Investissements des gouvernements infranationaux



Note En raison du manque de données disponibles, seuls les pays suivants sont inclus dans la moyenne africaine : AGO, BEN, BDI, CPV, ETH, KEN, MAR, MUS, NGA, RWA, SEN, TUN, TZA, UGA, ZAF. Année de référence : 2016.
Sources (OCDE/CGLU, 2019[22] ; OCDE/CGLU, 2019[3] ; OCDE/CGLU, 2019[18]).

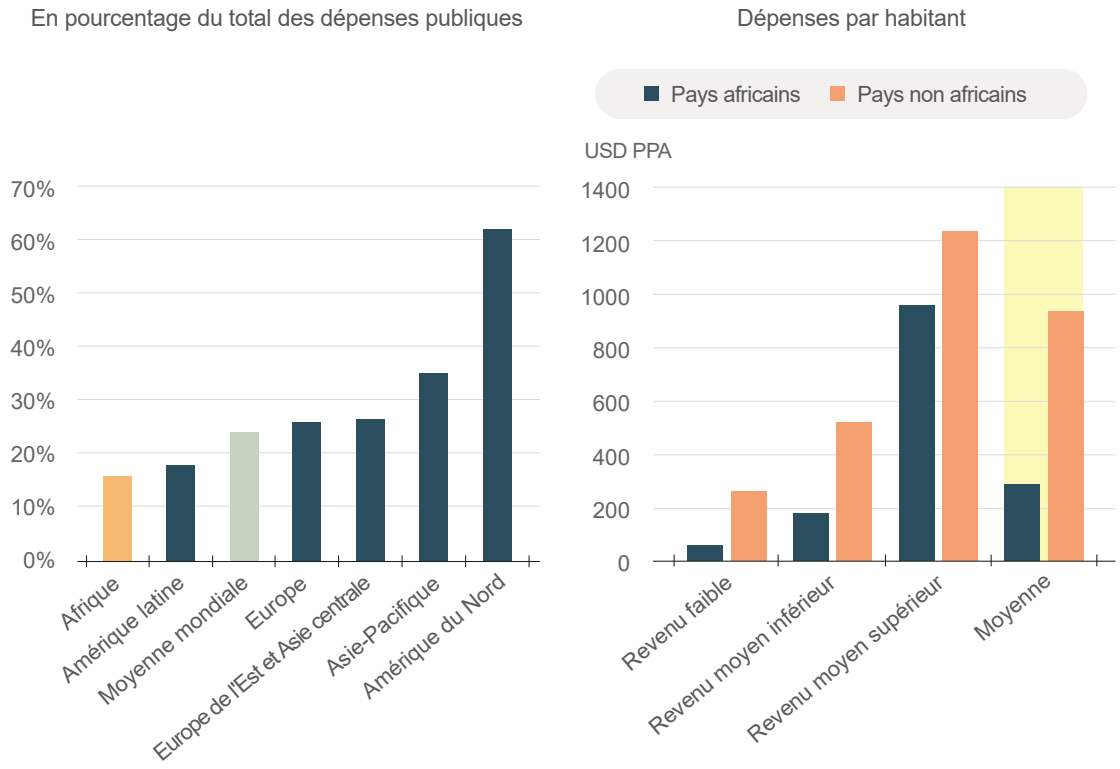
Deux facteurs expliquent ce faible niveau de décentralisation fiscale. Premièrement, le nombre de tâches et de responsabilités accordées au niveau local est faible. Dans les domaines où le niveau local a des compétences, ses responsabilités sont limitées. Les gouvernements nationaux conservent souvent d'importantes responsabilités dans l'éducation, la santé, les réseaux de distribution d'eau, d'assainissement et d'électricité (OCDE/CGLU, 2019[18]).

La plupart des gouvernements locaux ont des responsabilités dans le bâtiment, l'entretien des routes secondaires, la gestion des déchets, l'assainissement, le fonctionnement des marchés locaux et des installations annexes (par exemple les abattoirs), ainsi que l'aménagement urbain. Dans certains pays, les gouvernements locaux sont responsables d'autres services publics en lien direct avec leur domaine de compétences, par exemple la santé, l'éducation primaire et les réseaux de distribution d'énergie (eau, électricité). C'est le cas en Algérie, au Bénin, en Guinée, au Maroc, en Namibie, au Niger et en Zambie. Parfois, les gouvernements locaux ont aussi des compétences en matière de développement économique, d'enseignement secondaire et professionnel, ou encore de logement, comme en Afrique du Sud, en Ouganda et au Zimbabwe (CGLU, 2010[12]).

Deuxièmement, les gouvernements nationaux ont accordé peu de pouvoirs budgétaires et fiscaux aux gouvernements locaux. Même lorsque certaines compétences ont été déléguées au niveau local, elles ne s'accompagnent souvent pas du transfert des budgets correspondants. Les gouvernements locaux sont donc responsables de la fourniture de services sans être dotés des moyens financiers ou administratifs correspondants. De tels mandats non financés réduisent la qualité de la prestation de services et empêchent les gouvernements locaux de s'acquitter des tâches qui leur incombent.

Le niveau des dépenses des gouvernements locaux en pourcentage des dépenses publiques totales est un indicateur de leur capacité réelle à s'acquitter de leurs responsabilités (CGLU, 2010[12]). Ces dépenses sont faibles, en valeur absolue et en pourcentage des dépenses publiques. Quant aux investissements publics, ils sont eux aussi faibles par rapport à ceux d'autres pays situés dans la même catégorie de revenu (Graphique 5.5, panneau de droite).

Graphique 5.5. Dépenses des gouvernements infranationaux



Note En raison du manque de données disponibles, seuls les pays suivants sont inclus dans la moyenne africaine : AGO, BEN, BWA, BDI, CPV, ETH, KEN, MAR, MOZ, MUS, NAM, NGA, RWA, SEN, SWZ, TUN, TZA, UGA, ZAF, ZWE. La moyenne indiquée sur le panneau de droite ne comprend pas les pays à revenu élevé. Année de référence : 2016.
Sources (OCDE/CGLU, 2019[22] ; OCDE/CGLU, 2019[3] ; OCDE/CGLU, 2019[18]).

Encadré 5.4. L'impact de la COVID-19 sur les finances locales

La pandémie de COVID-19 n'a fait qu'aggraver l'état des recettes et des dépenses décrit ici. Depuis mars 2020, les gouvernements locaux se sont retrouvés en première ligne de la réponse à la crise sanitaire. La pression accrue sur les services publics locaux et les faibles performances économiques ont conduit à un appauvrissement général des finances locales.

Les gouvernements locaux devaient perdre jusqu'à 60 % de leurs recettes en 2021 (ONU-Habitat, CEA, FENU and CGLU Afrique, 2020[23]). Cela était principalement dû à la diminution de l'activité économique résultant des confinements et des mesures préventives (par exemple la fermeture des zones commerciales et des chantiers de construction), mais aussi aux mesures de soutien mises en place par les gouvernements locaux pour protéger les entreprises contre l'instabilité économique.

Les dépenses ont été concentrées sur les réponses immédiates à la crise, l'achat d'équipements de protection et le renforcement des établissements de santé. Ces besoins sont devenus prioritaires par rapport aux projets d'investissement à long terme et aux infrastructures planifiées. En conséquence, les dépenses d'investissement des gouvernements locaux ont chuté de 63 % au début de la pandémie (ONU-Habitat, CEA, FENU and CGLU Afrique, 2020[23]).

Note Pour plus d'informations sur les mesures prises par les gouvernements locaux de plusieurs pays africains, consulter le site de CGLU Afrique (CGLU Afrique, 2020[24]).
Source (ONU-Habitat, CEA, FENU and CGLU Afrique, 2020[23]).

Instruments de financement des gouvernements locaux

Les sections suivantes présentent les principales sources de financement auxquelles les gouvernements locaux peuvent accéder. Il s'agit des transferts financiers des gouvernements nationaux, des ressources propres perçues directement et du financement par emprunt. L'emprunt est souvent utilisé pour financer les investissements publics, car l'augmentation attendue des recettes fiscales résultant d'un investissement public efficace peut être utilisée pour rembourser la dette sans devoir renoncer à d'autres dépenses publiques futures.

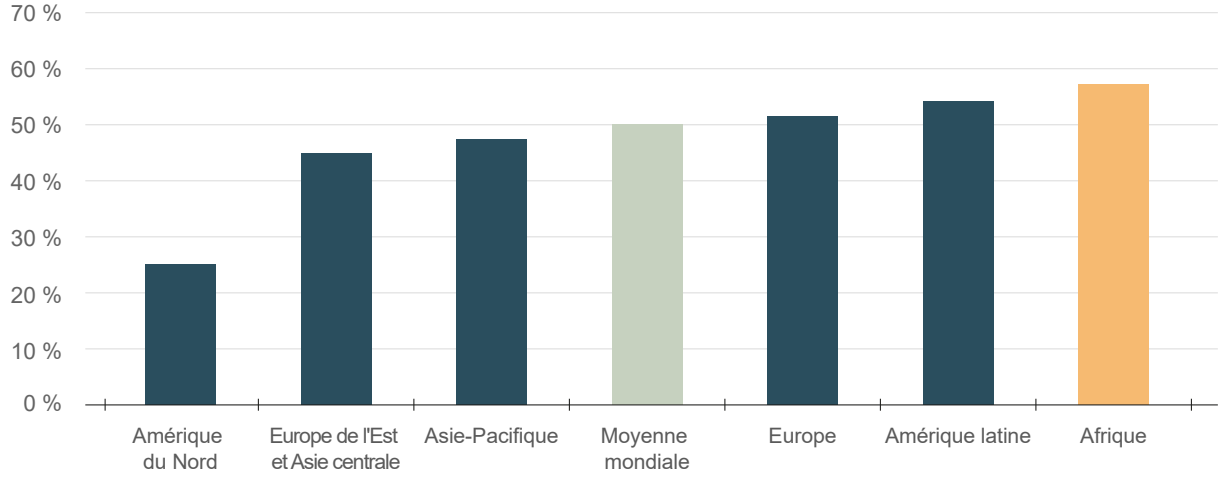
Transferts et subventions

Les transferts sont l'outil le plus communément utilisé par les gouvernements centraux pour financer les autorités locales. Ils financent souvent les services locaux et d'autres fonctions statuaires des gouvernements locaux. Ces moyens ont généralement pour objectif de permettre aux gouvernements locaux de s'acquitter des tâches qui leur ont été confiées par l'État. Ils peuvent également réduire les inégalités spatiales, car ils ne dépendent généralement pas des recettes fiscales locales et redistribuent donc les richesses sur le territoire national, des régions les plus riches aux régions les plus pauvres. Ils permettent de garantir une qualité minimale de prestation de services publics et de fourniture de biens publics.

Dans la plupart des régions du monde, cette pratique des gouvernements nationaux est la méthode la plus commune pour financer les autorités infranationales. C'est particulièrement le cas en Afrique, où 58 % des revenus des autorités infranationales sont obtenus sous cette forme[5] (Graphique 5.6).

Les transferts du gouvernement national peuvent être financés de différentes façons, par l'impôt ou d'autres sources. Ils peuvent provenir d'impôts nationaux (taxes sur les importations et les exportations ou taxes sur l'extraction des ressources naturelles). Les impôts levés au niveau local, comme certains impôts sur les entreprises et le foncier, peuvent également donner lieu à des transferts, lorsqu'ils sont centralisés et que les gouvernements nationaux les redistribuent aux gouvernements locaux[6] (ONU-Habitat, 2015[4]). Les recettes redistribuables aux entités décentralisées qui ne sont pas financées par des impôts comprennent l'aide au développement, les crédits d'institutions publiques ou privées, ainsi que des revenus de permis, licences, frais d'utilisation, redevances, amendes, *etc.* qui ne font pas partie des attributions des gouvernements locaux.

Graphique 5.6. Transferts en pourcentage des recettes totales des gouvernements infranationaux



Note En raison du manque de données disponibles, seuls les pays suivants sont inclus dans la moyenne africaine : BEN, BWA, CIV, CPV, ETH, KEN, MAR, MUS, MWI NAM, NGA, RWA, SEN, SWZ, TUN, TZA, UGA, ZAF, ZWE. Année de référence : 2016.
Source (OCDE/CGLU, 2019[22] ; OCDE/CGLU, 2019[3] ; OCDE/CGLU, 2019[18]).

Les transferts « inconditionnels » ne sont pas directement liés à une dépense spécifique, ce qui donne aux autorités locales le pouvoir discrétionnaire de les allouer comme elles l'entendent (ONU-Habitat, 2015[4]). Il existe deux types de transferts inconditionnels : les « dotations de péréquation » et les « dotations générales ». Les dotations de péréquation sont utilisées par les gouvernements nationaux pour redistribuer les

recettes des régions relativement riches aux régions relativement pauvres, ce qui compense les inégalités fiscales au sein du pays. Le gouvernement national de la Zambie, par exemple, redistribue 5 % de l'impôt sur le revenu selon une formule fondée sur la population et les niveaux de pauvreté (OCDE/CGLU, 2019[22]). À l'inverse, les dotations générales sont allouées à parts égales aux gouvernements locaux, dans l'intention de soutenir leurs activités, sans nécessairement tenir compte des différences de richesse entre régions. Ces transferts sont fondés sur des caractéristiques générales du gouvernement local, comme la population ou la taille du territoire.

Les transferts « conditionnels », ou subventions, quant à eux, sont des transferts destinés à financer des activités spécifiques. Ils peuvent financer un niveau minimum de services dans un secteur donné ou encourager les mesures en faveur d'objectifs nationaux, tels que la réduction de la pauvreté ou l'éducation de groupes spécifiques de la population (ONU-Habitat, 2015[4]). Ils sont souvent liés à des critères d'évaluation afin que l'argent soit dépensé conformément à des objectifs précis. Certaines données disponibles montrent que les projets bénéficiant de transferts conditionnels enregistrent de meilleurs résultats que les autres (Baird et al., 2013[25]). Ils ont cependant un désavantage potentiel : ils restreignent l'autonomie des gouvernements locaux à définir eux-mêmes leurs dépenses prioritaires (Oates, 1972[15] ; Kis-Katos et Sjharir, 2014[8] ; Besley et Coate, 2003[26]). Cela peut créer des « investissements non désirés » qui ne bénéficient pas du soutien des gouvernements locaux (Boadway et Shah, 2007[27]).

Les « dotations d'investissement » représentent un type particulier de transferts conditionnels. Elles sont allouées pour financer des infrastructures (routes, réseaux d'eau et d'assainissement). En l'espèce, c'est le gouvernement national qui identifie les besoins en infrastructures et qui alloue les fonds nécessaires. Parfois, les dotations d'investissement dépendent d'un accord de cofinancement. Cet accord s'assure que le gouvernement local ou d'autres parties prenantes contribuent au financement d'un projet ou prenne en charge l'entretien des infrastructures. De telles dotations peuvent, par exemple, intervenir dans le cas de la construction d'un réseau de transports en commun : le gouvernement national, en collaboration avec des banques de développement et d'autres partenaires, finance la construction à condition que le gouvernement local contribue au financement et à la coordination des opérations du réseau.

La gestion des transferts et dotations, qu'ils soient conditionnels ou inconditionnels, nécessitent des données permettant de répartir les ressources entre les gouvernements locaux. Les transferts conditionnels pour l'éducation, par exemple, peuvent se baser sur le nombre d'étudiants résidant dans une ville. Les données requises pour les dotations de péréquation sont plus complexes car les formules d'allocation peuvent porter sur de multiples dimensions (CGLU Afrique, 2014[28]). Il est cependant possible de calculer des dotations de péréquation simples en s'appuyant sur des statistiques disponibles dans la plupart des pays, par exemple les niveaux de pauvreté au niveau infranational. L'Encadré 5.5 donne un exemple d'un tel système de transfert.

Encadré 5.5. Le système de transferts du Cameroun

Le gouvernement national du Cameroun distribue les impôts par un système appelé « centimes additionnels communaux » (CAC), où le taux est fixé par la loi : les gouvernements locaux reçoivent 10 % de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, de l'impôt sur les sociétés, de la taxe à valeur ajoutée (TVA), des licences commerciales et de l'impôt sur les jeux, et 25 % de l'impôt foncier et des redevances. C'est le Fonds Spécial d'Équipement et d'Intervention Communale (FEICOM) qui reçoit ces montants et qui les redistribue aux municipalités en fonction de la taille de leur population.

Ce cadre garantit que les transferts sont transparents, prévisibles et qu'ils arrivent dans les délais. L'efficacité du système est cependant limitée par la répartition peu claire des compétences entre les différents niveaux de gouvernement. Cela rend difficile pour les gouvernements locaux de remplir leurs mandats et permet au gouvernement national de définir les priorités des gouvernements locaux (Banque mondiale, 2012[29]).

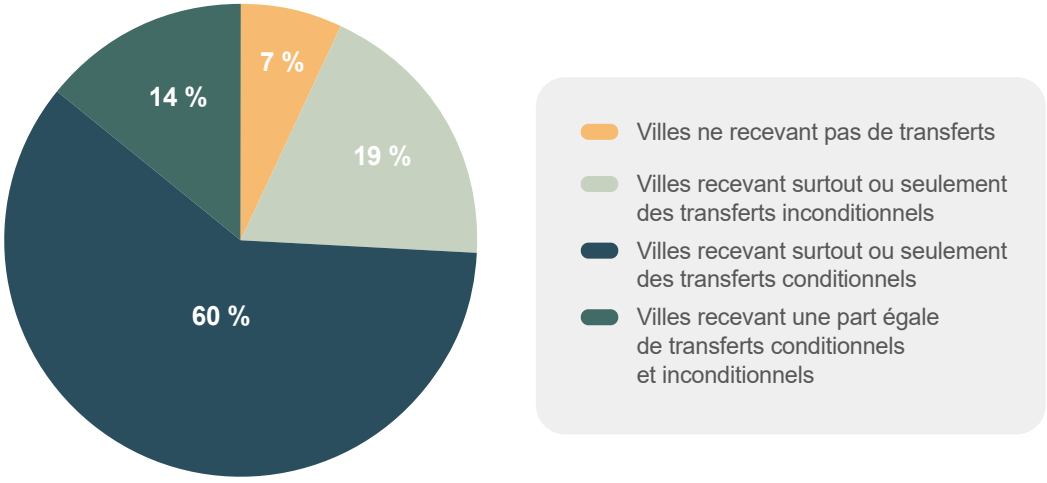
L'efficacité du système de transferts est aussi limitée par les critères de redistribution. Basée exclusivement sur la population, la formule utilisée pour répartir les transferts ne tient pas compte des différences entre les juridictions en ce qui concerne les niveaux d'infrastructure et les dotations en capital. Les différences de coûts ne sont pas non plus prises en compte : par exemple, le coût supplémentaire de la prestation de services dans les zones reculées ou dans les centres urbains à forte densité n'est pas pris en compte. La somme de ces éléments peut conduire à des situations dans lesquelles les transferts de CAC sont inversement corrélés aux besoins.

L'exemple du Cameroun montre que les transferts ne peuvent réussir que s'ils concilient prévisibilité et transparence avec des formules de redistribution qui prennent en compte les besoins des différentes juridictions. Les transferts doivent en outre être liés à des compétences clairement définies confiées au niveau de gouvernement qui les reçoit.

Sources (CGLU Afrique, 2014[28]) ; (Banque mondiale, 2012[29]).

Bien que les données systématiques sur les différents types d'allocation soient rares, les données disponibles montrent que les transferts conditionnels sont plus fréquemment utilisés que les transferts inconditionnels (Graphique 5.7) (CGLU Afrique, 2014[28]).

Graphique 5.7. Part des transferts conditionnels et inconditionnels à destination des villes africaines



Note Cette analyse porte sur 153 villes de 40 pays. Les auteurs ont tiré les données de ce graphique du rapport de CGLU Afrique. Des informations supplémentaires sur les transferts conditionnels, inconditionnels et en capital sont disponibles dans les profils de pays compilés par le SNG WOFI (OCDE/CGLU, 2019[22]). Année de référence : 2018.
Source CGLU Afrique (2014, p. 15[28]).

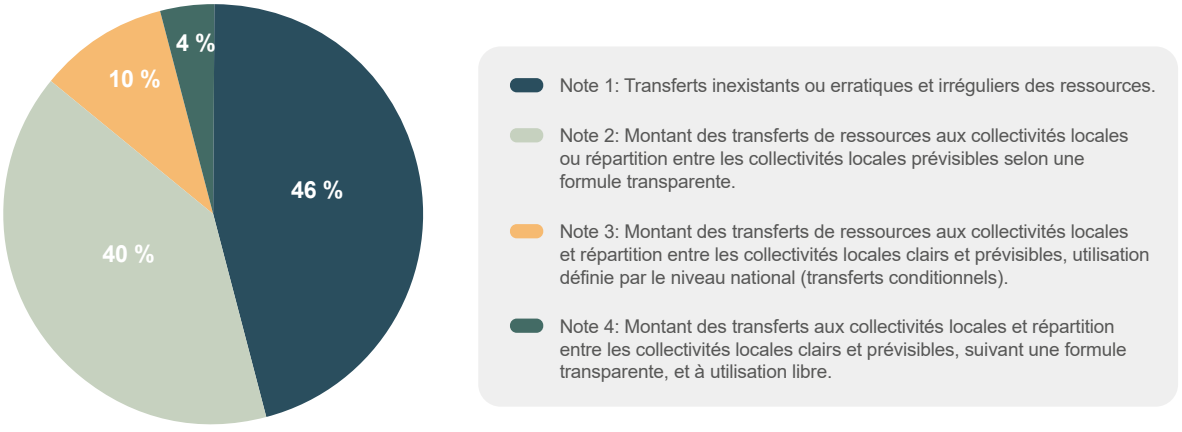
Les transferts sont un mécanisme efficace de financement des gouvernements locaux, quel que soit le niveau de capacité administrative. Ils sont particulièrement importants pour les gouvernements locaux qui n'ont pas la capacité administrative ou institutionnelle requise pour lever eux-mêmes des fonds. Toutefois, la capacité administrative est cruciale car elle permet de veiller à ce que les transferts soient dépensés de manière efficace et efficiente. Les transferts peuvent jouer un rôle déterminant de renforcement des capacités administratives locales. Selon des données concernant la Tanzanie et le Bénin, ils ont un effet multiplicateur sur les recettes locales en améliorant la capacité des administrations locales à lever des impôts ; ils améliorent en outre la prestation de services, ce qui encourage l'observation volontaire des obligations fiscales (Caldeira et Rota-Graziosi, 2014[30] ; Masaki, 2018[31]). Ces évidences contrastent avec les études menées dans les pays à revenu élevé qui indiquent que les transferts découragent les gouvernements locaux à lever leurs propres impôts (Zhuravskaya, 2000[32] ; Mogues et Benin, 2012[33] ; Correa et Steiner, 1999[34]).

Pour être efficaces, les systèmes de transferts doivent répondre à certaines normes de base. Premièrement, des garanties institutionnelles sont nécessaires pour assurer la régularité et la prévisibilité des transferts. Les gouvernements locaux doivent pouvoir planifier leurs investissements à long terme sur la base des flux de recettes futures. De même, la fourniture de services publics n'est possible que si un financement régulier est assuré pour mettre en place et maintenir les structures administratives correspondantes. La régularité et la prévisibilité sont également déterminantes lorsqu'il s'agit d'accéder à des crédits pour financer des projets d'infrastructures : les bailleurs de fonds sont réticents face à des emprunteurs dont le revenu n'est ni stable ni prévisible.

Deuxièmement, les transferts doivent être transparents quant à leur montant et à leurs destinataires. Ils sont en effet souvent distribués par le biais de processus administratifs complexes, ce qui complique le suivi et l'évaluation des dépenses. Une plus grande transparence peut améliorer le contrôle indépendant et limiter la corruption (Olken et Pande, 2012, pp. 502-504[35]).

Dans de nombreux cas, les gouvernements infranationaux africains souffrent de transferts irréguliers et imprévisibles. Les *City Enabling Environment Ratings* (CEE, évaluation de l'environnement institutionnel des villes et collectivités territoriales d'Afrique)[7] en fournissent des indicateurs qualitatifs. Sur une échelle de 1 à 4, seuls 2 pays (sur les 53 sondés) obtiennent la note la plus élevée, correspondant aux pays où ces transferts sont réguliers, prévisibles, établis en fonction d'une formule transparente et sans restriction d'utilisation (Graphique 5.8) (CGLU Afrique, Cities Alliance, 2018[5]). Dans l'ensemble, seuls 7 pays remplissent les conditions nécessaires pour garantir la qualité et l'efficacité des transferts (avec un score de 3 ou 4).

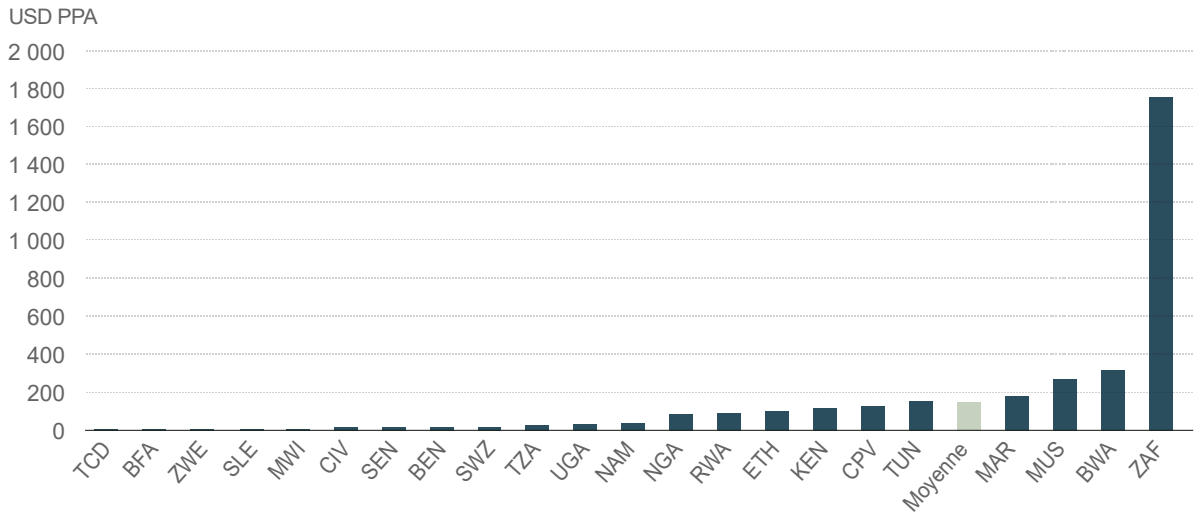
Graphique 5.8. Qualité des transferts financiers des gouvernements nationaux aux gouvernements locaux
City Enabling Environment Ratings



Note Ces données proviennent du rapport *Évaluer l'environnement institutionnel des collectivités locales en Afrique* de CGLU Afrique et Cities Alliance, 3e édition (voir source ci-dessous).
Source CGLU Afrique et Cities Alliance (2018[5]).

Bien que les transferts des gouvernements nationaux constituent le principal moyen de financement des gouvernements locaux, les montants concernés restent limités (Graphique 5.9). Les gouvernements infranationaux d'Afrique reçoivent en moyenne 159 USD par habitant, alors que la moyenne mondiale est de 1 124 USD par habitant. Les transferts des pays africains sont également faibles par rapport aux pays à niveau de revenu similaire. Par exemple, le transfert moyen par habitant pour les pays non africains à revenu intermédiaire de la tranche inférieure est de 282 USD, contre 103 USD par habitant pour les pays africains correspondants (OCDE/CGLU, 2019[3]).

Graphique 5.9. Transferts financiers aux gouvernements infranationaux, par habitant



Note Année de référence : 2016. En USD à parité de pouvoir d'achat (PPA).
Source (OCDE/CGLU, 2019[22] ; OCDE/CGLU, 2019[3] ; OCDE/CGLU, 2019[18]).

Ressources propres

La capacité fiscale limitée des gouvernements nationaux, l'insuffisance et l'irrégularité des transferts, l'ampleur et la croissance des besoins d'investissements, tout indique que les gouvernements locaux doivent lever davantage de ressources propres (Paulais, 2012[36]). Leur capacité à le faire dépendra du cadre institutionnel, en particulier de la répartition des compétences entre échelons de gouvernement, des capacités administratives et fiscales des municipalités et de la disponibilité d'instruments permettant un suivi des dépenses et des projets. Un pays doté de gouvernements locaux bien établis et dont l'autorité est reconnue par les citoyens sera en meilleure posture pour lever des fonds qu'un pays où les institutions locales sont contestées.

Il existe plusieurs instruments de financement autonomes pour les gouvernements locaux ; les recettes fiscales, tarifaires et domaniales locales sont les plus communes. Le financement fondé sur la valorisation foncière est un mécanisme de financement qui peut générer des recettes supplémentaires, en particulier dans les villes à croissance rapide où la valeur des terrains augmente rapidement (Encadré 5.6). Si le recours à ce type de financement a été couronné de succès dans de nombreuses économies émergentes (comme la Corée du Sud, le Brésil, l'Inde et la Colombie), il n'a jusqu'à présent été utilisé que de manière limitée en Afrique. Cela est dû en partie à la complexité des régimes fonciers dans de nombreux pays africains et à la faiblesse des banques de données foncières.

Les ressources propres présentent plusieurs avantages. Premièrement, elles augmentent la redevabilité des gouvernements locaux vis-à-vis de la population locale. En effet, le paiement des impôts locaux est plus facilement observable par les résidents que les transferts des gouvernements nationaux. De plus, le lien entre le paiement des impôts et la fourniture de services locaux étant plus étroit, l'utilisation des ressources propres des gouvernements locaux fait l'objet d'un examen plus attentif que les transferts. Une redevabilité efficace a aussi des effets de rétroaction, pouvant entraîner une hausse des recettes, grâce à une confiance accrue de la population dans les gouvernements locaux. Lorsque

les citoyens observent et comprennent l'impact de leurs impôts sur les services locaux, ils sont davantage disposés à y contribuer (Rantelangi et Majid, 2018[40] ; Kassa, 2021[41]). Tel n'est cependant le cas que si les gouvernements locaux mettent en place des mécanismes de redevabilité efficaces et que les habitants peuvent demander des comptes aux gouvernements locaux, à la fois par le biais d'élections équitables, mais aussi par le biais de la planification et de la budgétisation participatives, de réunions avec les citoyens, de conseils de surveillance, référendums, comités d'usagers ou audits sociaux (ONU-Habitat, 2015[4]).

Encadré 5.6. La récupération des plus-values foncières

La récupération des plus-values foncières (*land value capture*) est un outil financier qui permet aux communautés de récupérer et de réinvestir les augmentations de la valeur foncière résultant d'investissements publics et de mesures gouvernementales telles que le zonage de terres agricoles en terrains urbains. Les outils habituels de récupération des plus-values foncières incluent les impôts fonciers, les baux fonciers, les taxes d'impact (*impact fees*, perçues pour la fourniture d'infrastructures), les contributions des promoteurs (des accords négociés entre les promoteurs et les pouvoirs publics), la réaffectation des terres (la restructuration de terrains et la nationalisation de certains pour la fourniture de l'infrastructure) et les impôts sur les plus-values foncières (payables par les propriétaires fonciers dont la propriété a pris de la valeur suite à l'amélioration des infrastructures ou de l'environnement urbain).

La récupération des plus-values foncières se fonde sur l'idée selon laquelle l'action publique doit produire des bénéfices publics. En conjonction avec une bonne gouvernance et des principes d'urbanisation sains, elle peut constituer un outil complet pour permettre aux gouvernements d'encourager les mesures financières, sociales et environnementales positives. Malgré ces avantages, les mécanismes de valorisation foncière ne sont que rarement utilisés, peut-être parce qu'il s'agit d'un concept peu connu ou parce que la capacité institutionnelle et la volonté politique requises font défaut.

Pour recourir davantage à la récupération des plus-values foncières, il faudrait relever plusieurs défis. Une mise en œuvre réussie exige une compréhension approfondie des facteurs complexes en jeu, y compris de la maturité des marchés fonciers, des règlementations relatives à l'utilisation des sols, des politiques d'investissement, des cadres juridiques favorables, des structures financières et de gouvernance, ainsi que du contexte local et des droits fonciers traditionnels.

Note Ce texte est tiré de l'imprimé de l'OCDE cité ci-dessous, « Building a Global Compendium on Land Value Capture ».
Sources (OCDE, 2022[37] ; Germán, 2018[38] ; Berrisford, Cirolia et Palmer, 2018[39]).

Le deuxième avantage des ressources propres réside dans le fait qu'elles incitent les gouvernements locaux à s'investir dans le développement économique, car la croissance économique entraînera une hausse des recettes fiscales locales. En revanche, une bonne performance économique n'a pas d'effet sur les transferts financiers à destination des gouvernements locaux ; dans le cas des transferts de péréquation, elle peut même les réduire.

Les avantages informationnels des gouvernements locaux constituent un troisième argument en faveur des ressources propres. Les autorités locales ont une meilleure compréhension de l'économie, des ménages et des entreprises de leur juridiction. Ils peuvent ainsi mieux identifier les sources de recettes et les façons de les mobiliser. Les fonctionnaires locaux peuvent, par exemple, déterminer le revenu des ménages même en l'absence de méthodes avancées de collecte de données. Ils peuvent alors prévoir si les citoyens seront à même de payer et trouver des méthodes efficaces pour établir le montant des impôts et taxes en se fondant sur ces informations. De même, les gouvernements locaux sont capables d'identifier les citoyens qui sont le plus dans le besoin et d'allouer leurs dépenses sociales en conséquence (Galasso et Ravallion, 2005[42] ; Galiani et Gertler, 2008[43] ; Alatas et al., 2012[44] ; Alderman, 2002[45]).

Les ressources propres améliorent la prestation de services et le développement des infrastructures. Des recherches menées en Tanzanie, en Zambie et au Ghana (Hoffman et Gibson, 2005[46] ; Otoo et Danquah, 2021[47]) ont montré que l'autonomie fiscale a un effet bénéfique direct sur la qualité de la prestation de services et sur les montants qui lui sont alloués. L'Angola a mis en place des prestataires de services indépendants

pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement en 2002, et en 2010, l'accès global aux services d'assainissement dans les zones urbaines était passé de 59 % à 86 % (Fonds africain de développement, 2007[48] ; USAID, 2010[49]).

Pour tirer parti des avantages de la décentralisation fiscale (responsabilité accrue, incitation au développement économique et connaissances locales), des changements institutionnels et une amélioration des capacités locales sont nécessaires. De nombreux gouvernements locaux africains font face à des contraintes institutionnelles et légales qui limitent leur capacité à lever des ressources propres et à fonctionner de manière autonome, notamment parce qu'ils n'ont pas le droit de créer de nouveaux impôts ou redevances ou encore d'en déterminer le niveau (CGLU Afrique, 2014[28]).

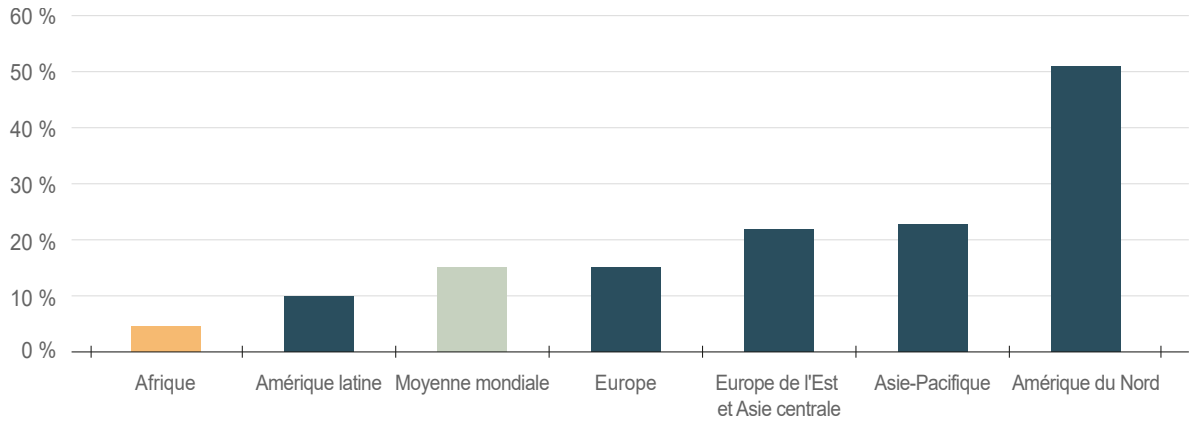
La réticence des gouvernements nationaux à l'égard de la décentralisation et de l'autonomie fiscale est motivée par plusieurs facteurs. L'autonomie fiscale est souvent perçue comme une perte de pouvoir politique, en particulier dans les pays où les responsables du gouvernement national et des gouvernements locaux se disputent les compétences (Bahl et Bird, 2008[50]). Cette concurrence peut être encore aggravée dans les contextes où l'assiette fiscale est faible et où les gouvernements nationaux considèrent donc l'impôt comme une source de revenus légitime pour répondre à leurs obligations. Les gouvernements nationaux peuvent également être sceptiques quant à la capacité administrative des collectivités locales à imposer et à collecter des impôts. Ceci explique pourquoi les évaluations CEE montrent que dans 42 % des pays africains, les gouvernements locaux n'ont aucune prise sur les ressources propres (CGLU Afrique, Cities Alliance, 2018[5]).

Les gouvernements locaux ont besoin des capacités administratives et des ressources humaines pour déployer et gérer efficacement leurs ressources propres. Dans le cas de l'imposition fiscale, ils ont besoin de connaissances administratives approfondies et de compétences pratiques pour identifier les services, biens ou catégories de ménages à imposer. Cela nécessite formation et investissements indispensables pour garantir l'efficacité de l'impôt et atteindre son objectif : améliorer les recettes locales.

Impôts

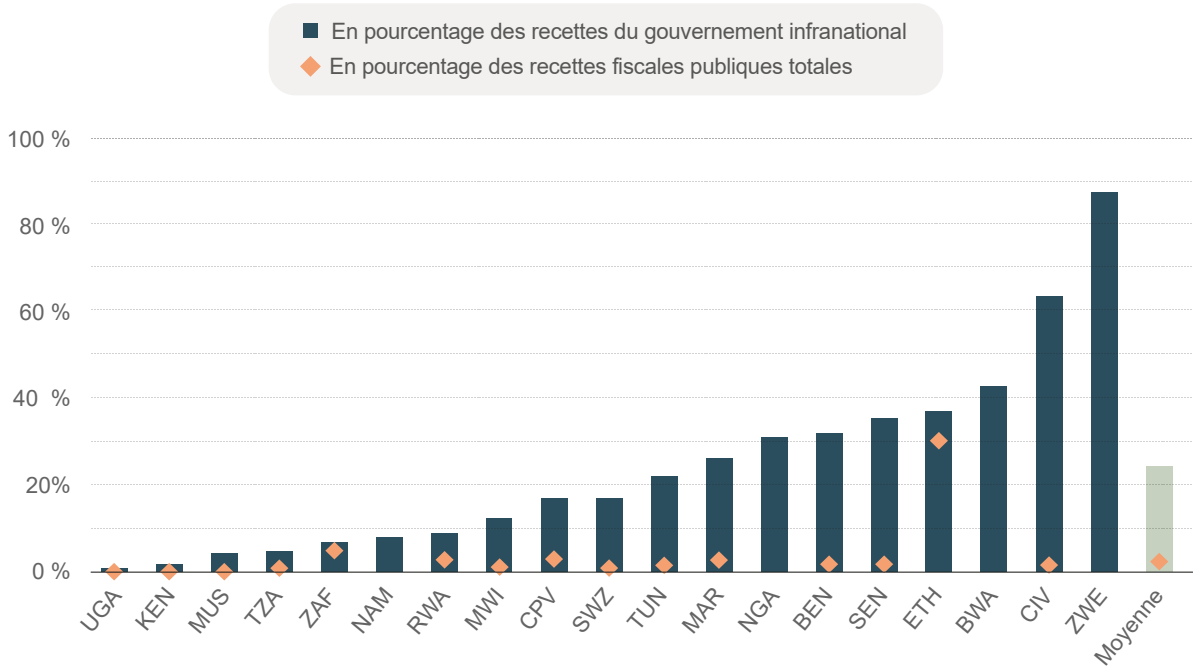
Les impôts sont un instrument clé que les administrations locales peuvent utiliser pour rapporter des recettes, mais les gouvernements infranationaux d'Afrique ont de faibles pouvoirs d'imposition et ont de grandes difficultés à lever des impôts (BAfD/OCDE/PNUD, 2015[51] ; CGLU Afrique, 2014[28]). Les gouvernements infranationaux africains ne collectent que 4 % des recettes fiscales des gouvernements nationaux (Graphique 5.10) et les recettes fiscales des gouvernements infranationaux ne génèrent que 24 % de l'ensemble des recettes des gouvernements infranationaux, contre une moyenne mondiale de 33 % (Graphique 5.11). Les municipalités, bien qu'elles créent la majeure partie de la richesse imposable, ne bénéficient que d'une faible part du total des impôts nationaux.

Graphique 5.10. Recettes fiscales des gouvernements infranationaux en pourcentage des recettes fiscales des gouvernements nationaux



Note En raison du manque de données disponibles, seuls les pays suivants sont inclus dans la moyenne africaine : BEN, CIV, CPV, ETH, KEN, MAR, MUS, MWI, RWA, SEN, SWZ, TUN, TZA, UGA, ZAF. Année de référence : 2016.
Source (OCDE/CGLU, 2019[22] ; OCDE/CGLU, 2019[3] ; OCDE/CGLU, 2019[18]).

Graphique 5.11. Recettes fiscales des gouvernements infranationaux



Note En raison du manque de données disponibles, seuls les pays suivants sont inclus dans la moyenne africaine : En pourcentage des recettes du gouvernement infranational : BEN, BWA, CIV, CPV, ETH, KEN, MAR, MUS, MWI, NAM, NGA, RWA, SEN, SWZ, TUN, TZA, UGA, ZAF, ZWE ; pour l'indicateur des recettes fiscales en pourcentage des recettes fiscales publiques totales, voir Graphique 5.10. Année de référence : 2016.
Source (OCDE/CGLU, 2019[22] ; OCDE/CGLU, 2019[3] ; OCDE/CGLU, 2019[18]).

Les impôts les plus couramment utilisés par les gouvernements locaux sont les impôts sur la propriété, sur les ventes et sur les entreprises. La fiscalité foncière présente des atouts qui confirment son efficacité économique : une base non mobile et son adéquation au contexte local (ONU-Habitat, 2016, pp. 192-215[52]). Elle représente l'ensemble des recettes fiscales des gouvernements locaux en Eswatini, en Mauritanie et à Maurice ; plus de 80 % au Maroc (OCDE/CUA/ATAF, 2020[53]).

L'efficacité des impôts en tant qu'instruments de financement des gouvernements locaux dépend de plusieurs conditions. Pour être « équitables », ils doivent traiter les différents groupes de manière juste. Pour être *efficaces*, ils ne doivent pas fausser les activités économiques, ce qui signifie qu'ils ne doivent pas entraîner de modifications profondes dans le comportement des entreprises ou des individus, à moins qu'il ne s'agisse d'un objectif explicite (par exemple une taxe sur les cigarettes destinée à combattre le tabagisme). En outre, il ne faut pas que les assiettes fiscales non mobiles connaissent de fortes fluctuations au gré des aléas de l'économie (nécessité de recettes fiscales stables). Enfin, la mise en œuvre des impôts doit être « économique », donc générer de faibles coûts administratifs et de mise en conformité (Evans, 2003[54]). Ils doivent être « transparents » dans leur application et leur utilisation. La clarté de ce qui est taxé et la manière dont le montant sera dépensé augmente la volonté des citoyens de s'y conformer et accroît la responsabilité des gouvernements locaux dans la fourniture des services publics auxquels ils se sont engagés (Bird et Bahl, 2008, p. 9[55]). Les recettes fiscales perçues par les gouvernements locaux doivent être prélevées exclusivement auprès des résidents et des entreprises locales, afin d'éviter que les fonctionnaires locaux ne taxent une population envers laquelle ils ou elles ne sont pas redevables (Bird, 2010[56]).

La mise en place d'une fiscalité locale efficace nécessite un investissement dans les capacités humaines et techniques ainsi qu'une volonté politique. Les défis les plus courants auxquels sont confrontés les gouvernements locaux concernent l'identification de l'assiette fiscale, la collecte des impôts et l'application du paiement[8].

L'identification de l'assiette fiscale nécessite des informations sur le chiffre d'affaires des entreprises (impôt sur les sociétés) ou sur la propriété foncière et la valeur des terrains (impôts sur la propriété et foncier). De nombreux gouvernements africains ne disposent pas de données en la matière, du fait du caractère largement informel de leurs économies et de cadastres manquants

ou obsolètes (Gordon et Li, 2009[57] ; Skinner, 1991[58]). L'enquête de CGLU Afrique, portant sur 153 villes, a montré qu'environ 23 % des villes ne disposent pas des instruments requis pour collecter des données sur la propriété foncière (CGLU Afrique, 2014[28]). Lorsque ces systèmes existent, ils sont souvent peu performants ou incomplets (OCDE/CUA/ATAF, 2020[53]).

Pour améliorer la capacité des gouvernements locaux à collecter les données requises et vérifier le respect des obligations fiscales, il faut investir dans des formations et des infrastructures informatiques adaptées. Malgré leur coût, l'amélioration des systèmes de collecte de données et des niveaux de contrôle correspondants peuvent s'avérer rentables lorsqu'ils entraînent une hausse significative des revenus municipaux. À titre d'exemple, les réformes administratives de Lagos en matière de collecte de l'impôt sur la propriété depuis 1999 ont permis de multiplier par cinq ses recettes, pour atteindre plus d'un milliard de dollars en 2011 (IGC, 2018[59]). La BAfD finance un projet de ressources propres en Côte d'Ivoire, intitulé « Projet pilote d'appui à la mobilisation des ressources propres des communes de Côte d'Ivoire » (PAMREC), qui informatisera la collecte des impôts et devrait permettre, au minimum, de doubler les revenus locaux après trois ans d'application (BAfD, 2022[60]).

Les gouvernements locaux doivent être habilités à tester différentes méthodes de collecte des recettes pour trouver des solutions équitables et efficaces (Bird et Bahl, 2008[55]). Cela peut se faire, par exemple, en leur accordant plus de liberté pour définir l'assiette fiscale (Encadré 5.7).

Encadré 5.7. La fiscalité foncière : le système innovant « à points » de Freetown

C'est généralement la valeur des propriétés imposables qui sert de base pour calculer les impôts sur le patrimoine. Or, les enquêtes foncières nécessaires pour évaluer les propriétés en vue de la perception de l'impôt foncier impliquent souvent un processus long et coûteux. Cette méthode aboutit aussi fréquemment à une évaluation peu fiable du bien, en raison du manque général de données sur les transactions immobilières en Afrique.

Un système de points élaboré en 2018 par le département des évaluations de Freetown en Sierra Leone vise à réduire les coûts et à classer les propriétés d'une manière plus équitable, fondée sur leurs caractéristiques objectives.

Le système de points consiste en une méthodologie mixte prenant en considération la surface du bâtiment et les caractéristiques principales qui déterminent sa valeur : emplacement, accès aux services et qualité du bâtiment (Grieco et al., 2019[61]). Dès la première année de sa mise en œuvre, le registre fiscal a plus que triplé, passant de 30 134 propriétés enregistrées à plus de 97 413 (Freetown City Council, 2021[62]).

Source Freetown City Council (2021[62]).

Accorder davantage de compétences fiscales aux gouvernements locaux présente l'avantage supplémentaire de renforcer la responsabilité financière, et d'améliorer leur compétence financière (Bahl et Bird, 2008[50]). À cette fin, il est possible d'inscrire la fiscalité locale dans des cadre de référence nationaux transparents, où les gouvernements nationaux déterminent des fourchettes de taux d'imposition et définissent la tendance générale des compétences fiscales locales. Un tel cadre contribuera à éviter certains problèmes comme la double imposition, l'évasion fiscale et l'excès de concurrence fiscale[9] (Fjeldstad, Chambas et Brun, 2014[63]). De plus, ces cadres, et les règlementations spécifiques qui structurent les impôts locaux, sont nécessaires pour prévenir les situations dans lesquelles les citoyens et les entreprises sont sujets à des systèmes fiscaux complexes et difficiles à comprendre, qui risquent d'avoir un effet dissuasif, désavantageux pour l'économie.

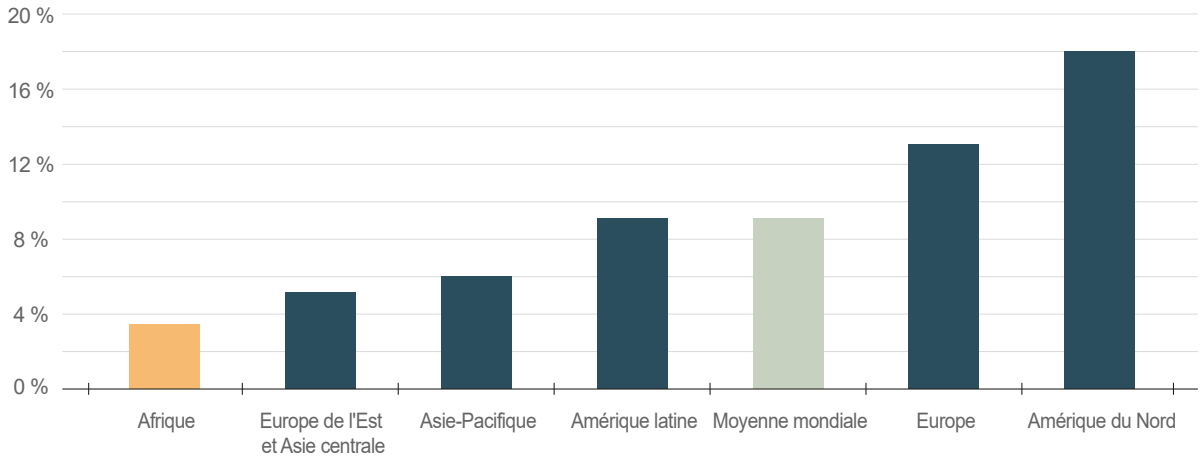
Frais et redevances d'utilisation

Les frais et redevances d'utilisation sont pour les administrations locales un moyen efficace de collecte des recettes. Contrairement aux impôts, ces recettes sont

proportionnelles à l'utilisation des services publics par leurs usagers. Les habitants qui n'utilisent pas les services publics ne paient généralement pas de frais d'utilisation. Ainsi, ce type de paiement est souvent plus facile à mettre en œuvre que les impôts. Pour de nombreux services, par exemple les transports, il est relativement facile de mettre en place des contrôles pour éviter la fraude. En outre, ces recettes sont plus transparentes que les impôts parce qu'elles sont en rapport direct avec la prestation fournie. Elles sont donc souvent mieux acceptées que les impôts (ONU-Habitat, 2015[4]).

Les gouvernements locaux africains ont généralement plus de pouvoir sur les frais et redevances d'utilisation que sur les impôts, mais ces derniers ne représentent que 3.5 % de leurs recettes (Graphique 5.12). Souvent, l'incapacité à financer l'investissement initial nécessaire à la fourniture d'un service ou d'une infrastructure explique la faiblesse de ce type de recettes.

Graphique 5.12. Frais et redevances d'utilisation en part des recettes des gouvernements infranationaux



Note En raison du manque de données disponibles, seuls les pays suivants sont inclus dans la moyenne africaine : BEN, BWA, CIV, CPV, ETH, KEN, MAR, MUS, MWI, NAM, RWA, SWZ, TUN, TZA, UGA, ZAF, ZWE. Année de référence : 2016.
Source (OCDE/CGLU, 2019[22] ; OCDE/CGLU, 2019[3] ; OCDE/CGLU, 2019[18]).

Plusieurs obstacles entravent leur déploiement. Premièrement, les frais d'utilisations ne sont applicables que si l'on peut proposer un service efficace. Souvent, l'incapacité à financer l'investissement initial requis pour proposer un service ou une infrastructure expliquent le manque des recettes correspondantes. Deuxièmement, il peut être difficile de décider du niveau adéquat des frais d'utilisation pour garantir l'entretien et le remboursement des investissements, particulièrement si l'on tient compte de la capacité des usagers à payer. Troisièmement, même s'il est généralement plus facile de collecter des frais d'utilisation que des impôts, des défis politiques ou administratifs peuvent rendre cette tâche impossible. Ces difficultés sont exacerbées si la confiance dans les autorités et dans la façon dont les recettes collectées seront dépensées est faible (Fjeldstad, 2004[64]).

Malgré ces limites, les frais et redevances d'utilisation peuvent constituer un moyen efficace de financer les investissements et leur entretien, en particulier s'ils sont associés au financement par emprunt. Pour contourner les difficultés évoquées ci-dessus, ces services sont parfois externalisés à des organismes privés chargés de proposer le service et de percevoir les frais d'utilisation correspondants (Encadré 5.8).

Encadré 5.8. Prestation de services et fourniture d'infrastructures par des entités non gouvernementales

Plutôt que de fournir eux-mêmes des services ou des investissements, les gouvernements locaux peuvent déléguer ces tâches à des acteurs du secteur privé en leur accordant le droit de récupérer, grâce à des frais d'utilisation, le coût de ces services ou de ces investissements d'infrastructures. Cela peut alléger la charge financière des gouvernements et garantir des investissements qui ne seraient pas réalisés autrement. Toutefois, s'appuyer sur le secteur privé pour la fourniture de services ou d'infrastructures comporte des risques.

La délégation de la fourniture de services publics à des entreprises privées à but lucratif peut se justifier par l'effet positif de la réduction des coûts qui y sont associés. L'entreprise sera incitée à améliorer sa rentabilité en gérant le projet de manière efficace et en proposant un service de bonne qualité et fiable (CGLU Afrique, 2014[28] ; Boubakri, Cosset et Guedhami, 2005[65] ; Ogaboh et Nkpoyen, 2010[66]). Cependant, ces gains d'efficacité ne sont pas acquis et une entreprise privée peut s'avérer moins efficace pour la fourniture de services que le secteur public, particulièrement lorsque ceux-ci fonctionnent déjà bien.

Une condition essentielle pour garantir la qualité et l'efficacité des services fournis par le secteur privé est une réglementation adéquate qui fournit les bonnes incitations aux prestataires de services privés. Sans cela, le prestataire de services privés peut risquer de réduire la qualité du service ou d'en augmenter le prix pour maximiser ses bénéfices. Cela est particulièrement le cas en l'absence de concurrents extérieurs et lorsque des contrats à long terme protègent le prestataire contre la concurrence. Il est donc indispensable de limiter les services privés à des secteurs qui peuvent être adéquatement réglementés et qui fournissent des gains d'efficacité.

En plus de la difficulté à définir les catégories de services qui se prêtent à la privatisation, des difficultés peuvent aussi survenir lorsque les différentes parties prenantes ne comprennent pas bien les coûts ou les bonnes méthodes de prestation de services. Il peut alors être difficile de fournir des incitations adaptées et les organismes privés risquent d'abuser de leur position, d'augmenter les coûts ou de sacrifier la qualité. En conséquence, le service sera soit de qualité moindre, soit trop cher, soit hors de portée d'une grande partie de la population, soit tout cela à la fois (Grout, 2009[67]).

Note Rao (2015[68]) décrit de plus amples détails sur différents modèles de prestation de services, avec des études de cas.
Sources ONU-Habitat (2015[41]) ; Gadenne et Singhal (2014[69]).

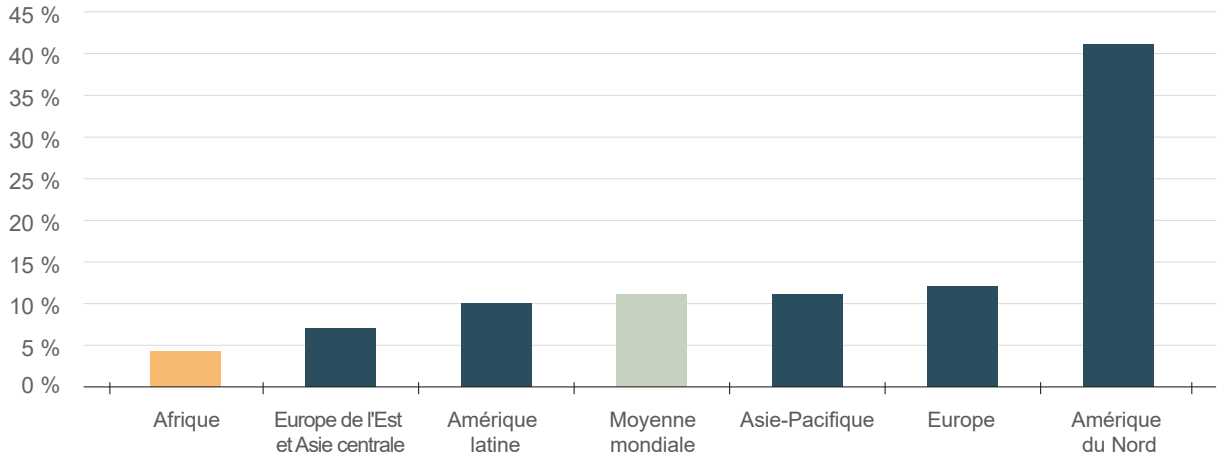
Le financement par emprunt

L'accès au crédit et la capacité à emprunter, particulièrement en monnaie locale, sont essentiels pour les gouvernements locaux faisant face au coût des investissements en infrastructures. La construction de routes, de systèmes de transport en commun, d'établissements d'enseignement et de santé nécessitent d'importantes sommes d'argent. En l'absence d'épargne, les gouvernements locaux peuvent combler ce manque temporaire par l'emprunt.

Les capitaux empruntés pour les investissements à long terme peuvent contribuer aux recettes des gouvernements locaux de deux manières. Directement, les investissements sont financièrement rentables grâce aux flux de revenus immédiats qu'ils génèrent sous forme de frais d'utilisation. Indirectement, ils s'avèrent rentables pour les gouvernements locaux, par la croissance économique qu'ils génèrent et l'augmentation des recettes fiscales. Ces investissements peuvent en outre entraîner une hausse indirecte des recettes fiscales due à la croissance de l'activité (amélioration de l'environnement des affaires grâce à de meilleurs équipements tels que les marchés, de meilleures connexions et une baisse des coûts due à la réduction des embouteillages).

Le financement par emprunt facilite les investissements publics dans des infrastructures urbaines fondamentales, mais en Afrique, l'accès des gouvernements locaux au crédit est extrêmement limité. L'enquête CGLU Afrique sur les villes africaines indique que seules 6.5 % des 153 villes étudiées avaient accès au crédit (CGLU Afrique, 2014[28]). Le Graphique 5.13 montre que les dettes des gouvernements locaux africains ne représentent qu'une petite proportion des dettes publiques (4.4 %), bien en dessous de la moyenne mondiale.

Graphique 5.13. Dettes des gouvernements infranationaux en pourcentage des dettes publiques



Note Les dettes brutes comprennent les passifs suivants : monnaie et dépôts, obligations, emprunts, assurances, pensions et garanties standard, autres dettes. La plupart des titres de créance sont évalués aux prix du marché. Seuls les pays suivants sont inclus dans la moyenne africaine : KEN, MAR, NGA, RWA, SEN, TZA, UGA, ZAF. Année de référence : 2016.

Source Base de données SNG WOFI de l'OCDE/CGLU (2019[3]).

Les restrictions légales imposées par les gouvernements nationaux et les difficultés de structuration financière et de solvabilité perçue ou réelle sont autant de facteurs qui expliquent pourquoi les administrations locales n'ont pas facilement accès au crédit et n'y recourent pas souvent pour financer des investissements publics. Seules 6 % des villes africaines sont autorisées par la législation nationale à accéder aux marchés financiers de manière indépendante (CGLU Afrique, Cities Alliance, 2018[5]).

Les contraintes institutionnelles, tant explicites qu'implicites, limitent l'accès au crédit des gouvernements locaux. Les contraintes explicites comprennent généralement des lois qui leur interdisent d'accéder au crédit ou qui exigent une autorisation préalable du gouvernement national. Les contraintes implicites se trouvent dans leurs documents d'établissement, qui sont souvent antérieurs aux politiques de décentralisation et n'ont jamais été remis à jour (CGLU Afrique, 2014[28]). Pour améliorer l'accès des gouvernements locaux au crédit, les lois et règlements gouvernant leur fonctionnement doivent être mis à jour, en créant des cadres institutionnels structurés qui permettent un accès régulé aux marchés financiers et aux prêts privés (BOAD, 2015[70]).

Même lorsque les gouvernements locaux sont autorisés à recourir au financement par emprunt, ils n'y ont pas forcément accès. Pour obtenir un crédit, un emprunteur doit démontrer sa capacité à rembourser l'intégralité de la somme (le capital) ainsi que les commissions correspondantes (les taux d'intérêt et les frais de gestion du prêt) ou fournir une garantie implicite ou explicite de remboursement en cas de défaut des partenaires nationaux ou internationaux. Les autorités peuvent prouver leur capacité de remboursement grâce à la stabilité de leur revenu, une analyse coût/bénéfice du projet à financer ou un engagement politique explicite à rembourser la dette (fondé, par exemple, sur le remboursement de dettes antérieures). Cependant, les gouvernements locaux n'ont souvent pas la capacité de démontrer des flux de revenus suffisamment stables ; entre autres parce que les transferts du gouvernement central sur lesquels ils comptent pour le remboursement ne sont pas prévisibles ou ponctuels. Même lorsque les gouvernements locaux remplissent les conditions nécessaires à l'obtention d'un prêt, ils peuvent ne pas être en mesure de fournir les documents nécessaires en raison d'un manque de capacité administrative.

Selon une enquête de CGLU Afrique (2014, p. 30[28]), jusqu'à 30 % des villes africaines n'utilisent aucun instrument de gestion financière moderne. Les registres de la population, des revenus et du foncier, pourtant incontournables pour estimer l'assiette fiscale et évaluer les recettes futures, sont souvent obsolètes, ce qui limite également leur capacité à lever des fonds. Un autre risque affectant généralement le crédit est l'instabilité politique (ONU-Habitat, 2015[4]). Les gouvernements nationaux doivent mettre au point des normes et des règles cohérentes, assorties d'audits réguliers, pour faciliter l'accès au financement par emprunt et encourager son utilisation efficace.

Prêts des institutions de développement

Pour les gouvernements locaux d'Afrique, la principale source de crédit sont les prêts des institutions de développement (CGLU Afrique, 2014[28]). Ce sont souvent des organismes nationaux qui sont chargés d'allouer ces prêts, notamment les banques nationales de développement et les fonds d'investissement publics spécialisés dans le financement des gouvernements locaux. Ils sont détenus par l'État et se financent par la dette souveraine, les bailleurs de fonds et les marchés financiers. Le Tableau 5.1 liste quelques-uns des organismes actifs de ce type en Afrique.

Outre le rôle de fournisseurs de crédit, ces entités ont souvent d'autres objectifs, tels que le renforcement des capacités des gouvernements locaux, le soutien de l'accès des organismes publics aux marchés financiers et la promotion des partenariats public/privé. L'une de ces institutions, l'Urban Development Bank of Nigéria (UDBN), réunit toutes ces compétences. Quant à la Caisse des Prêts et de Soutien des Collectivités Locales (CPSCL) de Tunisie, elle est aussi responsable de l'allocation de subventions pour le compte de l'État.

Grâce aux conditions avantageuses qu'elles proposent, les banques de développement et les fonds d'investissement publics nationaux sont une solution d'intérêt pour le financement des projets de développement urbain. Parmi les projets réussis de l'UDBN, on compte la réfection des parkings municipaux, la modernisation des marchés locaux et la fourniture de services (Urban Development Bank, 2021[71]). Au Maroc, le Fonds d'Équipement Communal (FEC) a récemment signé un accord avec l'Agence française de développement (AFD) pour fournir des infrastructures durables (AFD, 2021[72]).

Tableau 5.1. Institutions de développement nationales pour le développement local

Pays	Organisme spécialisé
Afrique du Sud	Development Bank of South Africa (DBSA)
Nigéria	Urban Development Bank of Nigeria (UDBN)
Maroc	*Fonds d'Équipement Communal (FEC), CDG Développement (holding de la Caisse de Dépôt et de Gestion)*
Tunisie	*Caisse des Prêts et de Soutien des Collectivités Locales (CPSCL)*

Source (Paulais, 2012[36]).

Les bailleurs de fonds et les banques de développement ont aussi un rôle à jouer lorsqu'il s'agit de proposer des emprunts aux gouvernements locaux. La municipalité de Dakar, au Sénégal, a élaboré un tel projet en 2015, doté d'un financement de 10 milliards XOF (15.2 millions EUR) de la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD) et de l'AFD, pour construire des routes urbaines et des parkings (BOAD, 2015[70]). Pour accroître leur capacité à soutenir les gouvernements locaux, les bailleurs de fonds internationaux ont parfois levé des fonds en monnaie locale. En 2008, par exemple, une émission d'obligations de l'AFD à la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM) d'Abidjan a levé 40.1 millions USD, qui ont servi à financer, par l'intermédiaire de sa filiale PROPARCO, des gouvernements locaux (Paulais, 2012[36]).

Prêts privés

Les banques commerciales peuvent également contribuer au financement des gouvernements locaux. Ces prêts ont cependant tendance à être à court terme et motivés par la nécessité de régulariser des budgets avec des problèmes ponctuels de trésorerie, plutôt que destinés à des investissements publics (CGLU Afrique, 2014[28] ; CGLU, 2010[12]). Dans certains cas, des échéances plus longues sont accordées à des projets urbains, mais uniquement pour quelques secteurs et projets spécifiques, comme le financement de ZES, de grands centres énergétiques et de données. Les banques sont généralement peu enclines à prendre des risques et à accorder des prêts à des autorités qui ne disposent pas de bonnes cotes de solvabilité ni de preuves de performance financière. Des obstacles aux prêts privés peuvent également être imposés par la législation nationale. Pour limiter la dette publique et le risque que des entités publiques fassent défaut, les gouvernements peuvent en effet établir des règles strictes interdisant ou limitant l'accès aux crédits privés (Bird, 2011[73]).

Il est essentiel pour les investisseurs de comprendre le risque de défaillance qu'encourt tout

investissement. Les notations de crédit et les contrôles de solvabilité par des agences de notation privées ou d'autres sociétés privées peuvent s'avérer utiles à cet égard. Les villes dont les systèmes de gestion financière sont peu performants peuvent toutefois rencontrer des difficultés à accéder aux systèmes de notation des agences privées. Les auto-évaluations, comme celles établies par l'Institut de la gestion déléguée (IGD) (Garnache et Van De Vyver, 2008[74]), constituent une autre option pour démontrer sa solvabilité. Une alternative utile est le programme PEFA, un système établi en 2001 par des bailleurs (voir Encadré 5.9).

Encadré 5.9. Le programme « Dépenses publiques et responsabilité financière » (*Public expenditure and financial accountability, PEFA*, en anglais)

Le programme PEFA utilise des indicateurs quantitatifs pour mesurer la performance des gouvernements locaux en matière de gestion des finances publiques. Il identifie 94 caractéristiques correspondant à 31 composantes majeures de la gestion des finances publiques, réparties sur sept domaines d'activité. Les bailleurs et les investisseurs peuvent utiliser ces données pour déterminer la faisabilité des projets d'investissement dans les domaines analysés.

Cet outil mesure plusieurs indicateurs répartis sur deux catégories principales : politique et budgétaire. La première catégorie vise à mesurer l'existence de procédures démocratiques, tandis que la seconde catégorie considère les trois facteurs suivants :

- crédibilité budgétaire
- champ d'application et transparence des systèmes budgétaires
- efficacité du cycle budgétaire

Le résultat de cette évaluation reflète la capacité de remboursement du gouvernement, mais aussi les mesures à prendre pour améliorer sa notation. Il est donc recommandé de répéter ces évaluations tous les trois ans afin de mesurer les progrès accomplis.

Contexte africain

L'évaluation 2016 du programme PEFA a indiqué que 32 % des évaluations avaient été réalisées en Afrique subsaharienne, ce qui témoigne de la demande locale pour ces services. À ce jour, 168 autorités infranationales africaines, dans 21 États, y ont fait appel.

Note Texte tiré du site de PEFA : www.pefa.org/.
Sources PEFA (s.d.[75]) ; *Swedish Development Advisers for PEFA Secretariat* (2016[76]).

Émission d'obligations

L'émission d'obligations sur les marchés financiers constitue la troisième source de crédit. Les obligations ont généralement des échéances plus longues que de nombreux prêts commerciaux, mais les gouvernements locaux africains n'y ont pas souvent recours. Dans nombre de pays, les marchés obligataires sont peu développés et les gouvernements locaux n'ont ni la capacité de remplir les exigences, formelles ou non, pour y accéder, ni l'autorité institutionnelle requise pour émettre des obligations. Les exigences formelles peuvent créer des écarts de capacité entre les gouvernements locaux et les grands investisseurs, dans la mesure où les fonctionnaires des gouvernements locaux ne saisissent pas pleinement la portée des engagements auxquels ils souscrivent lorsqu'ils émettent des obligations. C'est en particulier le cas lorsque ces obligations sont émises dans des juridictions étrangères dont le système juridique est différent.

Dans certains cas, les gouvernements nationaux sont peu enclins à accorder aux gouvernements locaux l'autorité requise pour émettre des obligations et/ou les empêchent de le faire. Ces contraintes affectent également les gouvernements locaux qui ont la capacité de se conformer aux exigences requises. De nouvelles exigences et modifications législatives, adaptées au contexte donné, sont nécessaires pour développer les marchés obligataires et permettre aux gouvernements locaux d'accéder aux investissements. Le cas de Kampala est particulièrement frappant. Cette ville a obtenu une bonne cote de solvabilité nécessaire pour émettre des obligations sur le marché obligataire

(notation *investment-grade*), mais le *Kampala City Act, 2010*, a imposé des restrictions, limitant le montant des obligations que la ville peut émettre à 10 % des recettes générées en un an par la municipalité. Sans amendement de la loi pour augmenter ce seuil, la ville ne peut émettre les obligations requises (Gorelick, 2018[77]).

L'État de Lagos, au Nigéria, est un exemple réussi d'émission d'obligations. Entre 2008 et 2011, il a émis des obligations pour financer les transports, les zones d'emploi et les autoroutes, autant de secteurs jugés prioritaires. Le succès de ces obligations a montré la disponibilité de l'épargne intérieure et la volonté à investir. Depuis, l'État de Lagos continue d'émettre des obligations à l'intention des investisseurs nigérians.

L'émission d'obligations par les gouvernements locaux ne constitue donc pas une solution facile. Toutefois, si l'on veut trouver davantage de ressources pour financer l'urbanisation, la question de l'accès à ce type de marché pour les institutions spécialisées dans le financement des villes mérite d'être approfondie. La Caisse des Prêts et de Soutien des Collectivités Locales (CPSCL) de Tunisie offre un autre exemple. Elle n'a bénéficié qu'une seule fois de l'émission d'obligations, mais n'a pas continué à solliciter le marché. Ceci est principalement dû à la disponibilité des ressources publiques (ressources accordées à des conditions concessionnelles), plus faciles à mobiliser et moins coûteuses, mais qui continuent de dépendre du gouvernement central.

Notes

1 La plupart des données de ce chapitre concernent les gouvernements infranationaux, qui englobent les gouvernements régionaux et locaux, une ventilation plus précise n'étant pas disponible.

2 Par capacité fiscale, on entend ici l'aptitude de ce niveau de gouvernement à percevoir des recettes de manière autonome.

3 Cette charte internationale a été ratifiée par 17 des 55 pays africains. Les derniers à la ratifier, le Togo et le Rwanda, l'ont signée en 2019 (Union Africaine, 2014[79]).

4 Ni l'un ni l'autre ne sont représentatifs de l'ensemble des pays africains. Maurice est une île et l'Afrique du Sud, où 69 % de tous les investissements publics sont délégués aux gouvernements infranationaux, est un des rares États fédéraux d'Afrique.

5 Dans la base de données SNG WOFI de l'OCDE/UCLG, les transferts sont définis comme suit : « *transfers to subnational governments from the national government (representing the great majority) but also from higher levels of government (state or regional governments) and from international organisations (e.g. European Union structural funds, international aid, etc.). They comprise current and capital expenditure grants* […] » (les transferts aux gouvernements infranationaux provenant du gouvernement national – en grande majorité – mais aussi de gouvernements d'États ou de régions et d'organisations internationales, par exemple fonds structuraux de l'Union européenne et aide internationale ; ils comprennent les transferts pour dépenses d'exploitation et d'investissement). Il est important de noter que les recettes fiscales partagées ne sont pas incluses dans cette définition (OCDE/CGLU, 2019, p. 68[18]).

6 Ces transferts sont aussi désignés par le terme « impôts partagés ».

7 Depuis 2012, CGLU Afrique et Cities Alliance ont étudié 53 pays africains pour mieux comprendre l'environnement institutionnel dans lequel évoluent les collectivités locales du continent. Les évaluations CEE consistent à « examiner les conditions institutionnelles créées par les différents pays en faveur des initiatives et de l'action de leurs gouvernements locaux et sous-nationaux respectifs » (CGLU Afrique, Cities Alliance, 2018, p. 7[5]). Ces évaluations prennent en compte les domaines suivants : gouvernance locale, autonomie financière, efficacité locale et environnement institutionnel national. La dernière édition (la troisième) est parue en 2018 et se trouve sur le site de CGLU Afrique. Le Chapitre 6 du présent rapport inclut une contribution de Jean-Pierre Elong M'bassi, qui explique plus en détail ces critères d'évaluation.

8 L'imposition repose sur une assiette fiscale définie par l'administration ; elle peut, par exemple, se composer du revenu des citoyens, de la valeur foncière, des bénéfices des entreprises ou de transactions imposables.

9 La concurrence fiscale peut être positive puisqu'elle motive les gouvernements locaux à vérifier que les dépenses publiques sont efficaces et que les coûts encourus par les habitants sont limités. Mais une concurrence non régulée peut entraîner un nivellement par le bas, une mauvaise prestation de services, des infrastructures de moindre qualité et moins de rigueur dans l'application des règles et normes (Wilson, 1999[78]).

Références

ADL Sénégal (2014), *Programme de Renforcement et d'Equipement des Collectivités Locales (PRECOL)*, https://www.afd.fr/fr/carte-des-projets/programme-dappui-aux-communes-et-agglomerations-du-senegal-pacasen (consulté le 7 décembre 2021). [21]

AFD (2021), « Le fonds d'équipment communal et l'Agence Française de Développement signent deux accords de financement majeurs au Maroc », *Communiqués de presse*, https://www.afd.fr/fr/actualites/communique-de-presse/fonds-equipement-communal-et-agence-francaise-developpement-signent-deux-accords-financement-maroc?origin=/fr/actualites/communique-de-presse?items_per_page=10 (consulté le 3 décembre 2021). [72]

AFD (2018), *Programme d'appui aux communes et agglomérations du Sénégal (PACASEN)*, https://www.afd.fr/fr/carte-des-projets/programme-dappui-aux-communes-et-agglomerations-du-senegal-pacasen (consulté le 18 November 2021). [20]

Alatas, V. et al. (2012), « Targeting the Poor: Evidence from a Field Experiment in Indonesia », *American Economic Review* 102, pp. 1206-1240, https://doi.org/10.1257/aer.102.4.1206. [44]

Alderman, H. (2002), « Do local officials know something we don't? Decentralization of targeted transfers in Albania », *Public Economy*, vol. 83, pp. 375-404. [45]

Assemblée générale des Nations Unies (2015), *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, https://digitallibrary.un.org/record/3923923?ln=fr. [1]

BAfD (2022), *Portefeuille de Données, Côte d'Ivoire - Projet pilote à la modernisation des revenus propres des communes de Côte d'Ivoire (PAMREC)*, https://projectsportal.afdb.org/dataportal/VProject/show/P-CI-J00-002?lang=fr#:~:text=Le%20Projet%20Pilote%20d%27Appui,acc%C3%A9l%C3%A9rer%20le%20processus%20de%20d%C3%A9centralisation. [60]

BAfD (2018), *Perspectives économiques en Afrique*, https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/African_Economic_Outlook_2018_-_FR.pdf. [14]

BAfD/OCDE/PNUD (2016), *Perspectives économiques en Afrique 2016 : Villes durables et transformation structurelle*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/aeo-2016-fr. [13]

BAfD/OCDE/PNUD (2015), *Perspectives économiques en Afrique 2015 : Développement territorial et inclusion spatiale*, Éditions OCDE, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/development/perspectives-economiques-en-afrique-2015_aeo-2015-fr. [51]

Baird, S. et al. (2013), « Relative Effectiveness of Conditional and Unconditional Cash Transfers for Schooling Outcomes in Developing Countries: A Systematic Review », *Campbell Systematic Reviews*, vol. 9/1, pp. 1-124, https://doi.org/10.4073/csr.2013.8. [25]

Banque mondiale (2021), *Development Projects: Tunisia*, Banque mondiale, Washington, DC, https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P130637 (consulté le 18 November 2021). [19]

Banque mondiale (2012), *Cameroon, The Path to Fiscal Decentralization, Opportunities and Challenges*, Banque mondiale, Washignton, DC, http://hdl.handle.net/10986/11875. [29]

Berrisford, S., L. Cirolia et I. Palmer (2018), « Land-based financing in sub-Saharan African cities », *Environment and Urbanization*, vol. 30/1, pp. 35-52, https://doi.org/10.1177/0956247817753525. [39]

Besley et Coate (2003), « Centralised versus decentralized provision of local public goods: apolitical economy approach », *Journal of Public Economy*, vol. 87, pp. 2611-37. [26]

Bird, R. (2011), « Subnational Taxation in Developing Countries : A Review of the Literature », *Journal of International Commerce, Economics and Policy*, vol. 02/01, pp. 139-161, https://doi.org/10.1142/s1793993311000269. [73]

Bird, R. (2010), « Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature », *World Bank Policy Research Working Paper* No. 5450, https://ssrn.com/abstract=1694929. [56]

Bird, R. et R. Bahl (2008), *Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward*. [55]

BOAD (2015), *Améliorer le financement de l'économie locale en Afrique de l'Ouest pour contribuer à l'émergence économique et sociale de l'Afrique*, https://www.boad.org/ameliorer-le-financement-de-leconomie-locale-en-afrique-de-louest-pour-contribuer-a-lemergence-economique-et-sociale-de-lafrique/. [70]

Boadway, R. et A. Shah (2007), *Intergovernmental Fiscal Transfer*, Banque mondiale, Washington, DC. [27]

Boubakri, N., J. Cosset et O. Guedhami (2005), « Liberalization, corporate governance and the performance of privatized firms in developing countries », *Journal of Corporate Finance*, vol. 11/5, pp. 767-790, https://doi.org/10.1016/j.jcorpfin.2004.05.001. [65]

Caldeira, E. et G. Rota-Graziosi (2014), « The Crowding-in Effect of Simple Unconditional Central Grants on Local Own-Source Revenue: The Case of Benin », *Journal of African Economies*, vol. 23, pp. 361-387, https://econpapers.repec.org/article/oupjafrec/v_3a23_3ay_3a2014_3ai_3a3_3ap_3a361-387.htm. [30]

CGLU (2010), *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century, Second Global Report on Decentralization and Local Democracy*, https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLD%20II_ENG.pdf#overlay-context=reports/gold-ii. [12]

CGLU Afrique (2020), « COVID-19: African local and regional governments on the front line », *News*, https://www.uclga.org/news/covid-19-african-local-and-regional-governments-on-the-front-line/ (consulté le 17 janvier 2022). [24]

CGLU Afrique (2014), *Revue Africaine des Finances Locales*, https://knowledge.uclga.org/IMG/pdf/larevueafricainedesfinanceslocales2014.pdf. [28]

CGLU Afrique, Cities Alliance (2018), *Évaluer l'environnement institutionnel des villes et collectivités territoriales en Afrique*, https://knowledge-uclga.org/IMG/pdf/cl_en_afrique_2018.pdf. [5]

Commission de l'Union africaine (2015), *Agenda 2063*, https://au.int/sites/default/files/documents/36204-doc-agenda2063_popular_version_fr.pdf. [2]

Correa, P. et R. Steiner (1999), *Decentralization in Colombia: recent changes and main challenges.*, https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1243. [34]

Evans, C. (2003), « Studying the Studies: An Overview of Recent Research into Taxation Operating Costs », *eJournal of Tax Research*, vol. 1/1, pp. 64-92, http://www5.austlii.edu.au/au/journals/eJlTaxR/2003/4.html. [54]

Faguet, J. (2004), « Does decentralization increase government responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia », *Public Economy*, vol. 88, pp. 67-93. [9]

Fay, M., D. Martimort et S. Straub (2021), « Funding and financing infrastructure: The joint-use of public and private finance », *Journal of Development Economics*, vol. 150, p. 102629, https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2021.102629. [80]

Fjeldstad, O. (2004), « What's trust got to do with it? Non-payment of service charges in local authorities in South Africa », *The Journal of Modern African Studies*, vol. 42/4, pp. 539-562, https://doi.org/10.1017/s0022278x04000394. [64]

Fjeldstad, O., G. Chambas et J. Brun (2014), *Local government taxation in Sub-Saharan Africa: a review and an agenda for reseach*, https://www.cmi.no/publications/file/5098-local-government-taxation-in-sub-saharan-africa.pdf. [63]

Fonds africain de développement (2007), *Angola, Sumbe Water Supply, Sanitation and Institutional Support Project*, https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Angola_-_Sumbe_Water_Supply__Sanitation_and_Institutional_Support_Project_-_Appraisal_Report.pdf. [48]

Freetown City Council (2021), *Transform Freetown: Second Year Report January 2020 January 2021*, https://fcc.gov.sl/wp-content/uploads/2021/02/Transform-Freetown-2-Year-Report_Final.pdf (consulté le 13 décembre 2021). [62]

Gadenne, L. et M. Singhal (2014), « Decentralization in Developing Economies », *Annual Review of Economics*, vol. 6/1, pp. 581-604, https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080213-040833. [69]

Galasso, E. et M. Ravallion (2005), « Decentralized targeting of an antipoverty program », *Journal of Public Economics*, vol. 89, pp. 705-727, https://econpapers.repec.org/scripts/redir.pf?u=http%3A%2F%2Fwww.sciencedirect.com%2Fscience%2Farticle%2Fpii%2FS0047-2727%2804%2900097-0;h=repec:eee:pubeco:v:89:y:2005:i:4:p:705-727. [42]

Galiani, S. et P. Gertler (2008), « School decentralization: Helping the good get better, but leaving the poor behind », *Journal of Public Economics*, vol. 92, pp. 2 106-2 120, https://econpapers.repec.org/RePEc:eee:pubeco:v:92:y:2008:i:10-11:p:2106-2120. [43]

Garnache, J. et P. Van De Vyver (2008), *Financial self-evaluation guide for local authorities, Managing the budget, administating development, and creating opportunities for dialogue between financial partners*, https://knowledge.uclga.org/IMG/pdf/autoevaluation_en.pdf. [74]

Germán, . (2018), « Land Value Capture: Tools to Finance our Urban Future », *Policy Brief*, Lincoln Institue of Land Policy, Massachussets, https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/land-value-capture-policy-brief.pdf. [38]

Gordon, R. et W. Li (2009), « Tax structures in developing countries: Many puzzles and a possible explanation », *Journal of Public Economics*, vol. 93/7-8, pp. 855-866, https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2009.04.001. [57]

Gorelick, J. (2018), « Supporting the future of municipal bonds in sub-Saharan Africa: the centrality of enabling environments and regulatory frameworks », *Environment and Urbanization*, vol. 30/1, pp. 103-122, https://doi.org/10.1177/0956247817741853. [77]

Grieco, K. et al. (2019), *Simplifying Property Tax Administration in Africa: Piloting a Points-Based Valuation in Freetown, Sierra Leone*, https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/14799/ICTD_SummaryBrief_19_Online.pdf. [61]

Grout, P. (2009), *Private Delivery of Public Services*, http://www.bristol.ac.uk/cmpo/publications/publicservices/ppfinal.pdf. [67]

Hoffman, B. et C. Gibson (2005), *Fiscal Governance and Public Services: Evidence from Tanzania and Zambia*, University of California, San Diego, https://gsdrc.org/document-library/fiscal-governance-and-public-services-evidence-from-tanzania-and-zambia. [46]

ICA (2018), *Infrastructure Financing Trends in Africa, the Infrastructure Consortium for Africa*. [11]

IGC (2018), *Land and property taxes for municipal finance*, https://www.theigc.org/wp-content/uploads/2017/08/Land-and-Property-Taxes-for-Municipal-Finance-06.07.18.pdf. [59]

Kampala Capital City Authority (2017), *Property Rates, Assessment and Payment*, https://www.kcca.go.ug/uDocs/Property_Rates_FAQs.pdf (consulté le 15 décembre 2021). [82]

Kassa, E. (2021), « Factors influencing taxpayers to engage in tax evasion: evidence from Woldia City administration micro, small, and large enterprise taxpayers. », *Journal of Innovation and Entrepreneurship*, vol. 10/ 8, https://doi.org/10.1186/s13731-020-00142-4. [41]

Kis-Katos et Sjharir (2014), *The impact of fiscal and political decentralization on local public investment in Indonesia*, Institute for the Study of Labor (IZA), https://docs.iza.org/dp7884.pdf. [8]

Masaki, T. (2018), « The impact of intergovernmental transfers on local revenue generation in Sub-Saharan Africa: Evidence from Tanzania », *World* Development, vol. 106, pp. 173-186, https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.01.026. [31]

Mogues, T. et S. Benin (2012), « Do External Grants to District Governments Discourage Own Revenue Generation? A Look at Local Public Finance Dynamics in Ghana », *World Development*, vol. 40/5, pp. 1054-1067, https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2011.12.001. [33]

Musgrave, R. (1959), *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York. [16]

No.16, I. (dir. pub.) (2008), « Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward », *SSRN Electronic Journal*, https://doi.org/10.2139/ssrn.1273753. [50]

Oates, W. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace, New York. [15]

OCDE (2022), « Building a Global Compendium on Land Value Capture », *(brochure)*, https://doi.org/10.1787/4f9559ee-en. [37]

OCDE (2021), *Improving public finance, boosting infrastructure*, Éditions OCDE, Paris, https://www.oecd.org/dev/africa/Financing-Summit-for-Africa_Background-paper.pdf. [83]

OCDE (2019), *Réussir la décentralisation : Manuel à l'intention des décideurs*, OECD Multi-level Governance Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en. [17]

OCDE/CGLU (2019), *2019 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment - Country Profiles*, https://www.sng-wofi.org/reports/SNGWOFI_2019_report_country_profiles_DEC2019_UPDATES.pdf. [22]

OCDE/CGLU (2019), *OECD/UCLG World Observatory Database (SNG WOFI)*, https://stats-1.oecd.org/WBOS/index.aspx (consulté le 18 November 2021). [3]

OCDE/CGLU (2019), *Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Key Findings*, http://www.sng-wofi.org. [18]

OCDE/CSAO (2018), *Africapolis (base de données)*, Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/OCDE, Paris, https://africapolis.org/fr?country=Angola&keyfigure=totalPop&type=abs&year=2015 (consulté le 3 décembre 2021). [6]

OCDE/CUA/ATAF (2020), *Statistiques des recettes publiques en Afrique 2020 : 1990-2018*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/14e1e-db1-en-fr. [53]

Ogaboh, A. et F. Nkpoyen (2010), « Privatisation, job security and performance efficiency of privatized enterprises in Nigeria: a critical Reassessment », *Journal of Arts Science & Commerce*, vol. 1/1, pp. 95-106. [66]

Olken, B. et R. Pande (2012), « Corruption in Developing Countries », *Annual Review of Economics*, vol. 4/1, pp. 479-509, https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080511-110917. [35]

ONU DAES (2019), « 2018 Revision of World Urbanization Prospects », *UN World Population Prospects*, https://population.un.org/wup/ (consulté le 3 décembre 2021). [7]

ONU-Habitat (2016), « Sharing the wealth: Private land value and public benefit », dans *Finance for City Leaders Handbook*, United Nations Human Settlement Programme, https://doi.org/10.18356/989e1a5b-en. [52]

ONU-Habitat (2015), *The Challenge of Local Government Financing in Developing Countries*, United Nations Human Settlement Programme, https://unhabitat.org/the-challenge-of-local-government-financing-in-developing-countries-0. [4]

ONU-Habitat, CEA, FENU and CGLU Afrique (2020), *La COVID-19 dans les villes africaines : Impacts, ripostes et recommandations politiques*, ONU-Habitat, https://unhabitat.org/fr/covid-19-in-africa-cities-impacts-responses-and-policies. [23]

Otoo, I. et M. Danquah (2021), « Fiscal decentralization and efficiency of public services delivery by local governments in Ghana », *African Development Review*, vol. 33/3, pp. 411-425, https://doi.org/10.1111/1467-8268.12590. [47]

Paulais, T. (2012), *Financer les villes d'Afrique. L'enjeu de l'investissement local*, The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, Washington, DC, and Agence Française de Développement, Paris. [36]

PEFA (s.d.), *Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA)*, https://www.pefa.org/about (consulté le Novembre 2021). [75]

Rantelangi, C. et N. Majid (2018), « Factors that influence the taxpayers' perception on the tax evasion », *Advances in Economics, Business and* management *Research*, https://doi.org/10.2991/miceb-17.2018.34. [40]

Rao, S. (2015), *Is the Private Sector More Efficient? A cautionary tale*, UNDP Global Centre for Public Service Excellence, https://gsdrc.org/document-library/is-the-private-sector-more-efficient-a-cautionary-tale/#:~:text=Country%20studies%20find%20that%20in,to%20determine%20efficiency%20than%20ownership. [68]

Siddique, O. (2019), *West Africa's First Municipal Bond Enables Pro-Poor Investment in Dakar*, https://www.citiesalliance.org/resources/publications/project-case-studies/west-africa%E2%80%99s-first-municipal-bond-enables-pro-poor (consulté le 17 décembre 2021). [81]

Skinner, J. (1991), « If Agricultural Land Taxation Is so Efficient, Why Is It so Rarely Used? », *The World Bank Economic Review*, vol. 5/1, pp. 113-133, https://doi.org/10.1093/wber/5.1.113. [58]

Swedish Development Advisers for PEFA Secretariat (2016), *Evaluation of the PEFA Program*, https://www.pefa.org/resources/evaluation-pefa-program-2016. [76]

Tiebout, C. (1956), *« A pure theory of local expenditures »*, Journal of Political Economy. [10]

Union Africaine (2014), *African Union International*, https://au.int/en/treaties/african-charter-values-and-principles-decentralisation-local-governance-and-local. [79]

Urban Development Bank (2021), *About Infrastructure Bank*, http://www.infrastructurebankplc.com/bank.php (consulté le 3 décembre 2021). [71]

USAID (2010), *Angola Water and Sanitation Profile*, http://www.washplus.org/sites/default/files/angola2010.pdf. [49]

Wilson, J. (1999), « Theories of Tax Competition », *National Tax Journal*, vol. 52/2, pp. 269-304, https://doi.org/10.1086/ntj41789394. [78]

Zhuravskaya, E. (2000), « Incentives to provide local public goods: fiscal federalism, Russian style », *Journal of Public Economics*, vol. 76/3, pp. 337-368, https://doi.org/10.1016/s0047-2727(99)00090-0. [32]

6

L’urbanisation en Afrique : perspectives des responsables politiques et experts



Ce chapitre inclut les contributions de cinq responsables politiques et experts qui suivent, animent et influencent le débat politique en cours sur l’urbanisation en Afrique. Leurs contributions présentent toute la diversité des points de vue sur le potentiel des économies urbaines, les défis et les politiques publiques nécessaires pour parvenir à une prospérité économique durable et inclusive.


ATIONARY & JANITORIAL SUPPLIES, INC.
Unlimited
Liberian Dollars
scratch cards
available here.

Jean Pierre Elong Mbassi
Secrétaire général, Cités et gouvernements locaux unis d'Afrique (CGLU Afrique)

Quelles sont les politiques nationales et locales qui permettent aux administrations locales de jouer un rôle plus important dans le développement socio-économique de l'Afrique ?

Les villes africaines abriteront bientôt la majorité de la population du continent et les estimations prévoient qu'à l'horizon 2050 elles compteront 950 millions de plus d'habitants (OCDE/CSAO, 2020[1]). Ces villes produisent dès à présent environ 60 % du Produit intérieur brut (PIB) du continent, si bien que le devenir économique de l'Afrique est de plus en plus lié à l'attractivité, à la performance économique et au bon fonctionnement de ses villes et territoires.

Les politiques de décentralisation ont donné aux villes et aux zones rurales un rôle plus important à jouer dans le développement socio-économique de l'Afrique. Ces politiques reconnaissent les collectivités territoriales comme des autorités publiques de proximité dotées d'une autonomie administrative et financière, qui leur donnent la capacité de définir et mettre en œuvre des politiques publiques locales, en application des politiques nationales, ou en considération des contextes spécifiques justifiables de politique locale différentiées.

La volonté politique de décentralisation a été affirmée au plus haut niveau par les chefs d'État et de gouvernement de l'Union Africaine lors de la conférence tenue en juin 2014 à Malabo, Guinée Équatoriale, par l'adoption de la Charte africaine des valeurs et principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local, en tant qu'instrument de l'Union africaine. L'adoption de cette Charte a montré que les plus hauts responsables de l'Afrique apprécient à sa juste mesure la contribution des villes et zones rurales à la transformation structurelle du continent africain, et qu'ils souhaiteraient que cette contribution soit amplifiée pour renforcer le développement socio-économique au sein du continent Africain.

Quatre grands enjeux doivent être considérés pour que la contribution des collectivités territoriales puisse être à la hauteur des résultats attendus : 1) le renforcement du cadre de mise en œuvre de la politique de décentralisation ; 2) l'organisation des relations financières entre les gouvernements nationaux et les collectivités territoriales ; 3) l'amélioration des performances des administrations et l'augmentation de leurs effectifs, en nombre et en qualité ; 4) l'impératif de la planification pour renouveler la trajectoire du développement socio-économique du continent porté par les collectivités territoriales.

L'amélioration du cadre de mise en œuvre de la politique de décentralisation

Dans tous les pays africains qui la mettent en œuvre, la politique de décentralisation est envisagée comme une modalité pour enraciner la démocratie et améliorer la gouvernance des affaires publiques, grâce à une relation plus directe entre les contributions des citoyens sous forme d'impôts et taxes et les services que leur rendent en contrepartie les collectivités publiques. Il est postulé que les collectivités publiques de proximité sont plus efficaces que les administrations nationales quand il s'agit de répondre aux besoins et attentes des populations.

Malgré cette reconnaissance formelle des autorités locales face aux attentes des populations (participation à la gestion de leurs propres affaires, accès aux services essentiels), et en dépit des lois et règlements de transferts de compétences, les administrations nationales continuent d'assurer les missions relevant des collectivités locales. Elles le font à travers les représentants des ministères sectoriels sur le terrain, ce qui a pour effet de prolonger la pratique du travail en silo aux niveaux infranational et local ; une pratique décriée au niveau national. Cette situation fragilise l'autonomie des collectivités sur la conduite des affaires locales. Elle peut entraîner une crise de confiance entre les autorités publiques locales et les populations. Cette crise de confiance peut s'élargir à l'ensemble des autorités publiques (locales, comme nationales), et nourrir une crise générale de la gouvernance. Cette absence d'amélioration de la décentralisation est le plus grand obstacle à une plus grande contribution des collectivités territoriales au développement socio-économique de l'Afrique.

En collaboration avec Cities Alliance, CGLU Afrique a entrepris d'évaluer, tous les trois ans depuis 2012, l'environnement institutionnel mis en place par les États africains en faveur des initiatives et des actions des collectivités territoriales (CGLU Afrique, 2018[2]). En 2018, il a été estimé que l'environnement institutionnel créé par le gouvernement national était « favorable » ou « plutôt favorable » aux initiatives des villes et collectivités territoriales dans 16 sur 53 pays, alors que 37 pays étaient classés parmi les pays ayant un environnement institutionnel « globalement défavorables » ou « pas du tout favorables » (Graphique 6.1). En d'autres termes, beaucoup reste à faire pour que la

volonté politique de décentralisation exprimée au plus haut niveau ne devienne une réalité. Cet effort doit porter sur la clarification des compétences et des fonctions entre les autorités publiques nationales et les autorités publiques territoriales ; la promotion d'une gouvernance coopérative entre le niveau national et le niveau territorial à travers la mise en œuvre effective du principe de subsidiarité; une meilleure coordination des politiques publiques sur le terrain grâce à l'adoption de la perspective territoriale en complément de l'approche sectorielle privilégiée jusqu'ici. Mais cet effort doit aussi offrir l'opportunité aux collectivités territoriales de s'ouvrir aux partenariats en coopération décentralisée, y compris dans le cadre de programmes de solidarité intercommunale, ou de programmes de coopération décentralisée transfrontière.

Graphique 6.1. Classement des pays en 2012, 2015 et 2018 selon la qualité de l'environnement institutionnel national

2012		2015		2018	
Afrique du Sud	33	Afrique du Sud	35	Afrique du Sud	37
Ouganda	31	Ouganda	34	Ouganda	35
Maroc	30	Maroc	31	Tanzanie	32
		Kenya	30	Maroc	31
Kenya	28	Zambie	29	Kenya	29
Rwanda	28	Rwanda	28	Zimbabwe	29
Ghana	26	Tanzanie	28	Ghana	29
Tanzanie	25	Zimbabwe	28	Rwanda	28
		Bénin	27	Zambie	28
Botswana	24	Ghana	26	Bénin	28
Nigéria	24	Namibie	25	Sénégal	27
Sénégal	24	Sénégal	25	Sierra Leone	27
Cameroun	23	Eswatini	25	Burkina Faso	26
Gabon	23			Burundi	25
Namibia	23	Botswana	24	Eswatini	25
Zimbabwe	23	Burundi	24	Niger	25
Niger	23	Malawi	24		
Sierra Leone	23	Niger	24	Madagascar	24
Bénin	22	Nigéria	24	Cameroun	24
Burkina Faso	22	Burkina Faso	23	Malawi	24
Burundi	21	Cameroun	23	Namibia	24
Erythrée	21	Gabon	23	Côte d'Ivoire	24
Tchad	21	Mali	23	Gabon	23
Mauritanie	21	Mauritanie	23	Mauritanie	23
Lesotho	21	Sierra Leone	23	Botswana	23
Eswatini	21	Tchad	23	Mali	23
Gambie	21	Eritrea	21	Nigéria	23
Éthiopie	20	Gambie	21	Tunisie	23
Angola	20	Lesotho	21	Tchad	22
Algérie	20	Algérie	20	Erythrée	21
Tunisie	20	Angola	20	Seychelles	21
Zambia	20	Côte d'Ivoire	20	Lesotho	21
Côte d'Ivoire	20	Éthiopie	20	Gambie	21
Mali	20	Madagascar	20	Djibouti	20
				Éthiopie	20
São Tomé et Príncipe	19	São Tomé et Príncipe	19	Angola	20
Djibouti	18	Tunisie	19	Algérie	20
Malawi	18	Djibouti	18	Guinée	20
Madagascar	17	Congo	17		
Congo	17	Egypt	17	São Tomé et Príncipe	19
Guinée Equatoriale	17	Guinée	17	Togo	19
Egypt	17	Guinée Equatoriale	17	Comoros	18
Mozambique	16	Mozambique	17	Congo	18
Togo	16	Togo	16	DR of the Congo	18
Seychelles	15	Comoros	15	Guinée Equatoriale	17
DR of the Congo	15	DR of the Congo	15	Egypt	17
Guinée Bissau	14	Seychelles	15	Mozambique	17
Centrafrique	13	Guinée Bissau	14	Libéria	14
Comores	12	Centrafrique	13	Guinée Bissau	13
Somalie	12	Somalie	12	Centrafrique	13
Soudan	12	Soudan	12	Soudan	13
Libéria	11	Libéria	11	Somalie	12

Source (CGLU Afrique, Cities Alliance, 2018[13]), Évaluer l'environnement institutionnel des villes et collectivités territoriales en Afrique.

L'organisation des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales

Après le Moyen Orient et l'Asie occidentale, l'Afrique est la deuxième région du monde où la part des collectivités territoriales en pourcentage du revenu public et en pourcentage du PIB est la plus faible: 12.3 % et 3.3 % respectivement (Graphique 6.2).

Graphique 6.2. L'autonomie financière des collectivités territoriales d'Afrique accuse un sérieux retard par rapport aux moyennes mondiales

Recettes des gouvernements infranationaux, pourcentage du total des recettes publiques et pourcentage du PIB (2013)

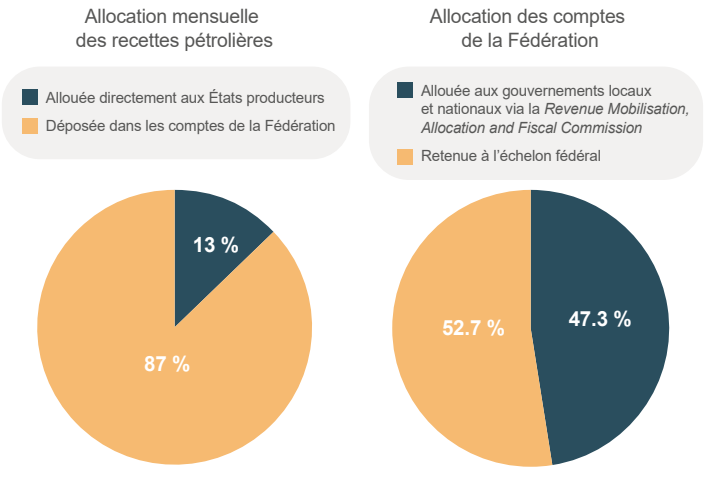
Région	% des recettes publiques	% du PIB
Afrique	12.9	3.3
Asie-Pacifique	35.0	10.4
Eurasie	25.5	8.2
Europe	27.7	12.0
Amérique latine et Caraïbes	21.2	5.8
Moyen-Orient et Asie de l'Ouest	9.8	3.2
Amérique du Nord	63.1	22.7

Source: UCLG

En Afrique, les recettes des gouvernements infranationaux, en tant que part des recettes publiques totales et du PIB, sont les deuxièmes plus faibles du monde après la région Moyen-Orient et Asie de l'Ouest.

En 2017, la Tanzanie a consacré 21.8 % de ses recettes publiques à ses gouvernements infranationaux, suivie de près par l'Ouganda et le Mali (avec 18.2 % et 14 % respectivement). Parallèlement, le Bénin, le Burkina Faso, le Tchad, la Guinée, le Malawi, le Niger et le Togo ont tous consacré moins de 6 % de leurs recettes.

Distribution des recettes pétrolières au Nigéria (en pourcentage de toutes les recettes pétrolières de 2008)



NGRI et PNUD

Autonomie financière des autorités locales : bien souvent limitée

Au **Ghana**, les Assemblées de District sont chargées de collecter les impôts, alors que le Fonds Commun des Assemblées de District (District Assemblies Common Fund) veille à ce que les financements provenant du gouvernement central soient répartis dans chaque district, selon une formule de prérépartition basée sur les besoins. Même s'il ne procure que 37 % des recettes du district, ce système permet aux gouvernements locaux de recevoir un montant garanti de recettes qu'elles peuvent utiliser à leur discrétion, leur donnant ainsi une certaine indépendance.

La décentralisation fiscale en **Éthiopie** donne à chaque échelon de gouvernement la capacité de financer ses propres développements. Toutefois, la décentralisation fiscale reste limitée, le gouvernement central contrôlant 80 % des sources de revenus, telles que les impôts sur le commerce international, ne laissant que 20 % aux régions.

Au **Nigéria**, le système de redistribution des revenus pétroliers bénéficie à tous les échelons de gouvernement. Ce système de transfert intergouvernemental complexe se base sur les indicateurs et sur leur dérivation. Le pays n'alloue pas moins de 13 % des recettes pétrolières à neuf États producteurs par dérivation. Le reste (87 %) est assimilé aux autres recettes fiscales et redistribué sur l'ensemble des États. Parmi ces recettes regroupées, 47.3 % environ sont allouées aux États et aux municipalités selon une formule qui prend en compte divers facteurs tels que la taille de la population, les efforts en matière de développement social et de collecte de recettes. Les 52.7 % restants sont alloués au gouvernement central.

Banque mondiale

Source (Mo Ibrahim Foundation, 2018, p. 41[4]) Public Service in Africa, 2018 Ibrahim Forum Report.

Les collectivités territoriales ont classiquement deux sources de revenus: les transferts financiers de l'État conséquence de la dévolution de certaines compétences précédemment exécutées par l'État ; et les ressources propres en vertu de l'application du principe de la libre administration et de l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Dans la plupart des pays africains, la mise en œuvre de la décentralisation est déséquilibrée par le fait que le transfert des compétences ne va souvent pas de pair avec le transfert des ressources correspondantes. Les règles de transferts financiers de l'État sont globalement imparfaites voire illisibles, et les transferts et les montants alloués sont imprévisibles, donc difficiles à intégrer dans les programmations budgétaires annuelles. Elle est encore plus compliquée lorsque le leadership des collectivités locales n'a pas la même couleur politique que celle des dirigeants au niveau national.

C'est pourquoi les associations nationales de collectivités territoriales demandent que soit précisé à l'avance la part des ressources de l'État qui leurs sont allouées. Elles demandent que la clé de répartition soit la plus objective et démocratique possible ; et que les procédures de transfert des ressources soient transparentes. Elles militent pour la création de fonds gérés paritairement qui permettraient d'améliorer la performance et la prévisibilité des subventions. Elles demandent enfin l'instauration de contrats État-Régions précisant le partage des responsabilités et les flux financiers.

La capacité des collectivités territoriales à mobiliser des ressources propres est fonction de la marge d'autonomie que leur fixent les lois et règlements pour prélever les impôts, taxes et redevances, fixer leur assiette, et procéder à leur recouvrement. De ce point de vue, la situation des collectivités territoriales diffère et dépend souvent de la culture administrative héritée de la colonisation.

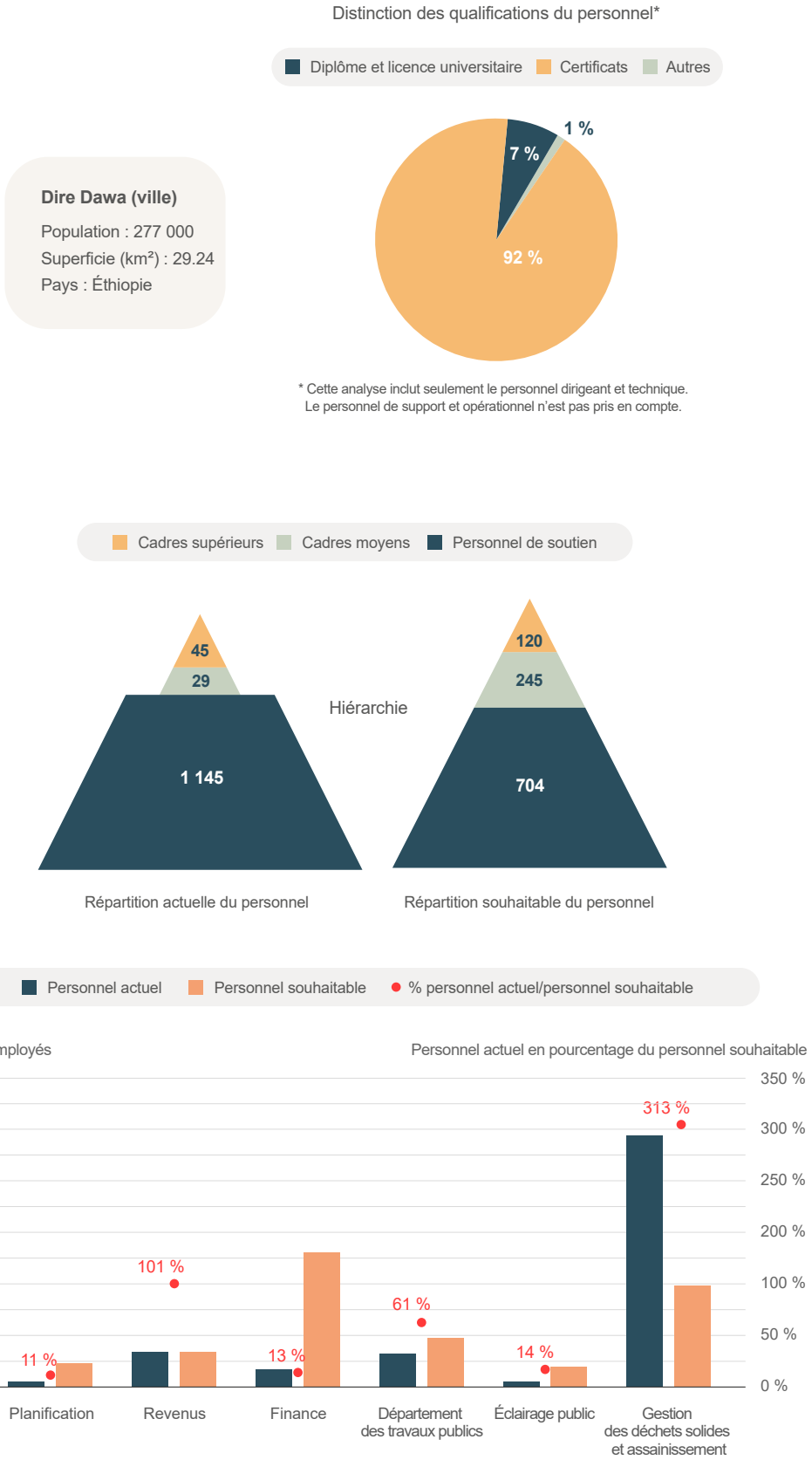
Dans les pays francophones, L'unicité de caisse (toutes les ressources des collectivités locales sont versées au Trésor Public) limite l'autonomie financière locale. Ainsi, une collectivité peut avoir des ressources au Trésor sans pouvoir en disposer parce que l'État les aura affectées à une autre utilisation. Enfin, dans la majorité des cas, la définition de l'assiette et le recouvrement des impôts et taxes relèvent de l'administration fiscale nationale, dont les principales missions sont de répondre avant tout aux besoins de l'État. Il n'est donc pas surprenant que les performances de la fiscalité locale ne soient pas au niveau requis puisque ce n'est pas principalement sur ces performances que sont évalués les personnels des administrations fiscales. C'est pourquoi les collectivités territoriales francophones questionnent le principe d'unicité de caisse et demandent que leur soit reconnus des pouvoirs plus importants dans l'élaboration, la gestion et le recouvrement des impôts, taxes et redevances.

Les experts estiment qu'il faut investir environ 80 milliards USD par an au cours des 10 à 15 prochaines années dans les villes africaines pour pouvoir tirer profit du potentiel économique du continent, accueillir dans de bonnes conditions une population urbaine croissante, et diminuer de manière significative le déficit accumulé d'infrastructures et d'équipements urbains. Il est attendu des collectivités territoriales qu'elles contribuent à cet effort à hauteur de 25 milliards USD par an sur leurs budgets. De tels volumes financiers sont nettement plus élevés que leurs ressources propres. Par ailleurs, si les investissements en infrastructures et équipements urbains sont indispensables à la croissance, la création d'emplois et l'amélioration des conditions de vie, ils s'amortissent sur le long terme. Le recours à l'emprunt, au marché financier, ou à des partenariats public/privé est donc incontournable. C'est pourquoi CGLU Afrique a créé l'Agence Territoriale Afrique qui est un véhicule financier permettant aux villes et territoires d'accéder à l'emprunt et au marché financier.

Améliorer les performances des administrations des collectivités territoriales.

Ces collectivités sont sous-administrées et sous-encadrées. Elles souffrent d'une insuffisance chronique de capacités ; pas assez de personnels, pas assez qualifiés, pas assez payés. Une enquête conduite par Cities Alliance sur un échantillon de 16 villes a montré que le taux d'encadrement est de 1.4 agent pour 1 000 habitants ; ce taux devrait être au moins trois fois plus important. Dans les pays développés il est de 36 agents pour 1 000 habitants (Cities Alliance, 2017[5]). L'enquête montre également que les salaires des cadres dirigeants des administrations territoriales sont inférieurs de 20 à 30 % à ceux de leurs homologues de l'administration centrale ou du secteur privé.

Graphique 6.3. Vue d'ensemble de la capacité en ressources humaines de la municipalité de Dire Dawa, Éthiopie



Source (Cities Alliance, 2017[5]), Human Resources Capacity Benchmarking, A Preliminary Toolkit for Planning and Management in Africa.

Les recrutements reposent trop souvent sur les relations politiques et personnelles, plus que sur le mérite ou la compétence. La politisation des pratiques de recrutement, la faible capacité managériale, le manque de capacités dans la préparation et la structuration, ainsi que dans la modélisation technique et financière des projets, sont autant de facteurs qui expliquent le faible niveau de performance des administrations territoriales.

Il est urgent d'accorder à la gestion des ressources humaines l'attention qu'elle mérite. La décentralisation ne donnera pas les résultats attendus tant que cette question ne sera pas sérieusement traitée. L'Académie africaine des collectivités territoriales (ALGA) a été mise en place par CGLU Afrique pour relever ce défi. Dans ce cadre, l'Observatoire des Ressources Humaines des Collectivités Territoriales permet de définir des référentiels de performance managériale des administrations. Tous les trois ans, il publie un rapport sur l'état des ressources humaines dans les villes et territoires d'Afrique, dans le but d'ancrer une culture d'évaluation et de comparaison des performances des gouvernements infranationaux africains.

L'impératif de la planification

La vitesse de la croissance urbaine nécessite de disposer de plus données pour anticiper les besoins des citoyens et planifier les réponses à ces besoins. Or, la plupart des collectivités territoriales n'ont pas de services statistiques ou de planification. Les systèmes statistiques sont conçus pour répondre aux besoins des administrations nationales. Ils n'ont pas la granularité suffisante pour appréhender les dynamiques locales. La base de données Africapolis va sans doute dans la bonne direction mais elle ne doit être cantonnée dans les seuls milieux universitaires, de la recherche ou des organisations internationales. S'il est vrai qu'on ne peut correctement gérer ce qu'on ne sait pas bien mesurer, alors les données et les outils de suivi sont le socle de la planification stratégique.

Selon les estimations actuelles, le taux de croissance moyen annuel de la population urbaine africaine devrait être de 4 à 7 % d'ici 2050, soit un doublement dans les 20 prochaines années. Une telle croissance sur une si longue période est inédite dans l'histoire humaine. Elle appelle à une mise en perspective stratégique des cinq fonctions principales attendues des collectivités territoriales : 1) assurer la sécurité alimentaire ; 2) planifier et construire ; 3) fournir des services de base ; 4) entretenir et maintenir les infrastructures, les équipements et les services de base ; 5) administrer et assurer la gouvernance.

La crise de la COVID-19 a mis en évidence la fragilité des stratégies de développement trop centrées sur l'insertion des collectivités territoriales dans l'économie mondiale. Elle a mis en lumière les limites du modèle basé sur des ponctions trop importantes de ressources naturelles assorties de rejets nocifs. Les villes et territoires d'Afrique veulent rejeter ce modèle pour se tourner vers un développement plus durable et plus respectueux des écosystèmes naturels. Pour assurer une résilience optimale et être socialement inclusive et équitable, cette piste doit privilégier l'économie circulaire dont l'empreinte écologique est plus faible. Les villes petites et intermédiaires, beaucoup moins enchâssées dans l'économie dominée par les énergies fossiles, sont particulièrement bien placées pour amorcer ce virage vers un modèle plus respectueux de la nécessaire cohabitation entre les êtres humains et les autres espèces. Ceci passe par la relocalisation de la production au plus près des lieux de consommation, des modes de production plus économes en ressources naturelles, une diminution de consommation en général.

L'Afrique est sur le point de devenir le premier foyer de peuplement humain du monde. Engager la bifurcation des modèles de production et de consommation de l'humanité dans une trajectoire plus durable, telle est la responsabilité historique qui revient aux collectivités territoriales et aux autres acteurs du continent Africain.

Taibat Lawanson
Professeure au Département de l'aménagement et de la gouvernance urbains à l'Université de Lagos, Nigéria

Que faire des « vies en attentes » des jeunes urbains en Afrique?

Quelles sont vos perspectives quand vous êtes jeune et pauvre ? Comment vous y prenez-vous pour échapper à l'extrême pauvreté ? Comment vous saisissez-vous de la promesse d'un « lendemain meilleur » ? En Afrique, où environ 450 millions de personnes sont âgées de 15 à 34 ans (Rocca et Schultes, 2020[6]), les jeunes se déplacent vers les villes où ils perçoivent de meilleures opportunités (Lawanson, 2018[7]).

Même si en moyenne les jeunes valides perçoivent la migration vers la ville comme un rite de passage à l'âge adulte, il y a de fortes chances qu'ils ne possèdent ni l'éducation ni les compétences nécessaires pour satisfaire leurs espoirs (Min-Harris, 2009[8]). En Afrique, plus de 100 millions d'enfants en âge d'être scolarisés ne vont pas à l'école, un chiffre qui a considérablement augmenté en raison de la COVID-19 (UNICEF, 2020[9]). Rien qu'en Afrique du Sud, en juillet 2021, plus de 400 000 enfants avaient abandonné l'école au cours des 16 mois précédents (UNICEF, 2021[10]).

Si les jeunes ne possèdent pas les compétences requises, les seules opportunités qui leur sont offertes se limitent aux marges de la vie urbaine, à des emplois précaires et à des logements dans des établissements informels. Même parmi les jeunes les plus éduqués, des millions d'étudiants du premier cycle universitaire sont incapables d'accéder à des emplois dans le secteur formel. Au Nigéria, par exemple, les jeunes diplômés peuvent rester sans travail pendant dix ans et sont obligés d'accepter des petits « boulots » pour survivre (Kazeem, 2020[11]).

Les « vies en attente »

Quelle que soit leur origine sociale, la plupart des jeunes Africains ne peuvent prétendre participer pleinement et indépendamment aux privilèges et responsabilités associées à la vie adulte. Les inégalités socio-économiques dans les zones urbaines, ainsi que l'hostilité inhérente à l'égard de l'informel dans de nombreuses villes, rendent leur présence « hors-la-loi », les obligeant à constamment se battre contre l'antagonisme institutionnel et la marginalisation pour survivre.

Alcinda Honwana (2013[12]) qualifie cette situation de *« Waithood »*, ou « vie en attente », c'est-à-dire une période d'arrêt prolongée au cours de laquelle l'accès des jeunes gens à l'âge adulte social est retardé ou refusé. De ce fait, ils n'ont d'autre choix que d'assurer leurs moyens de subsistance en improvisant et de développer leurs relations sociales en dehors des cadres économiques et familiaux dominants. Cette période d'attente peut être marquée par l'innovation ou par la disruption. L'Afrique a, au cours des 20 dernières années, assisté à l'occurrence simultanée de ces deux facteurs, sous la forme d'une vague d'innovations de la part des jeunes ainsi que sous la forme de mouvements de protestation également dirigés par les jeunes, beaucoup de ces manifestations prenant une tournure violente.

Les conflits suscitent une autre forme de « vie en attente ». Les villes africaines sont fortement touchées par les migrations induites par les conflits, forcées ou volontaires. ; en particulier celles des jeunes gens. (Institute of Migration, 2020[13]). Même si un grand nombre de pays disposent de camps pour les personnes déplacées internes (PDI), les conditions particulièrement brutales qui y règnent poussent les jeunes à chercher ailleurs des moyens de subsistance indépendants. En général ils se tournent vers les villes où ils espèrent trouver de meilleures opportunités et un environnement plus sûr. Lagos, Johannesburg, Monrovia et Nairobi ont vu l'arrivée de centaines de milliers de jeunes à la recherche de sécurité et de moyens de subsistance. Mais leurs compétences sont souvent incompatibles avec la vie urbaine, ils sont de facto prédisposés à une vie marginalisée et aux vulnérabilités qu'elle induit.

Les « vies en attente » sont une menace urbaine

Les pays africains présentent un risque élevé de conflit civil, dû à trois facteurs de stress : la grande proportion de jeunes, la rapidité de la croissance urbaine et les niveaux exceptionnellement faibles d'accès aux ressources (Cincotta, Engelman et D., 2003[14]). À l'heure actuelle presque 16 millions de jeunes Africains sont au chômage, cette incidence étant en général plus élevée dans les zones urbaines (Mo Ibrahim Foundation, 2019[15]). Par ailleurs, les femmes sont les plus négativement affectées car il est bien plus facile pour les hommes de trouver du travail, même à compétences et expériences égales (Igbohor, 2017[16]).

Un chômage élevé chez les jeunes menace la stabilité nationale, car l'incapacité d'assurer un niveau de vie digne mène à l'agitation et l'impatience, assorties de conséquences désastreuses d'un point de vue socio-économique et politique. Ceci est mis en évidence dans la littérature analysant les motifs de la

violence civile. Les théories de la frustration-agression et de la privation relative suggèrent que les individus deviennent agressifs lorsqu'ils sont confrontés à des obstacles latents ou réels qui, dans la vie, entravent leur trajectoire vers le succès, particulièrement lorsque leurs besoins matériels élémentaires ne sont pas satisfaits (Moller, 1968[17]). Ce type de ressenti s'est exprimé ces dernières années à Sahr, à Khartoum, à Dakar, à Tunis, au Caire, à Kampala, à Lagos et à Ouagadougou, pour ne citer que quelques villes, sous forme de manifestations contre la mal-gouvernance, le chômage des jeunes, la brutalité des forces de l'ordre, le coût élevé de la vie.

Curieusement, l'éducation est un facteur important dans la façon dont ces protestations se déroulent. Par exemple, le mouvement de protestations « #FeesMustFall » en Afrique du Sud en 2015, ou « #End SARS » au Nigéria en 2020, étaient menés par des jeunes éduqués et soutenus par un militantisme et des débats s'appuyant sur les médias sociaux (Agbor, Taiwo et Smith, 2012[18]). Bien qu'elles soient arrivées à effectivement paralyser la vie économique dans les villes touchées, la plupart des manifestations n'étaient pas violentes. Il n'en a pas été de même en ce qui concerne les destructions et le brigandage commis par les militants armés du groupe Niger Delta, par l'organisation terroriste Al-Shabab, le groupe terroriste Boko Haram et par d'autres groupes extrémistes et organisations criminelles (Honwana, 2015[19]). Souvent, ces groupes radicaux recrutent des écoliers qui ont faim ou cherchent simplement à être protégés (UNICEF, 2020[9]).

La violence structurelle est également une menace lorsque les villes maintiennent les populations dans la misère et la vulnérabilité matérielle (Bornstein, 2005[20]). Ce sont les enfants issus de l'immigration qui vivent dans des bidonvilles et des implantations sauvages qui sont les plus exposés. Dans de nombreuses villes, ils sont oubliés et sont coupés des services sociaux et de l'éducation ; ce qui les laisse en proie à de multiples menaces et met en péril à la fois leur bien-être et celui de la ville. Les jeunes déplacés internes contribuent à l'expansion des bidonvilles, augmentant le nombre de personnes sans abri. Ils sont également responsables de l'émergence de nouveaux bidonvilles, lorsque leurs cabanes temporaires situées en périphérie urbaine deviennent des habitations insalubres (Roberts et Lawanson, 2021[21]). Leurs compétences étant incompatibles avec la vie urbaine et en l'absence de mécanismes de sécurité sociale, leurs perspectives d'avenir se limitent à devenir des petits commerçants, manœuvres ou travailleurs du secteur informel des transports. Les jeunes hommes et les garçons sont la cible d'organisations criminelles, alors que les jeunes femmes et les filles sont attirées par la prostitution juvénile, les mariages précoces, les grossesses précoces et la traite des êtres humains.

Ce cercle vicieux risque de se perpétuer pendant bien des générations.

Tirer parti de la technologie pour surmonter la « vie en attente »

Les jeunes entrepreneurs sont nombreux dans les micro, petites et moyennes entreprises. Ils sont plus enclins à employer leurs pairs (OIT, 2020[22]). Les liens de réciprocité, de solidarité et d'attention qu'ils entretiennent envers les plus vulnérables les poussent à s'aider eux-mêmes et les autres, comme ce fut le cas durant la crise de la COVID-19 (Diepeveen, Tant et Bailey-Athias, 2021[23]). Les projections économiques officielles reconnaissent rarement ces communautés solidaires.

Les jeunes instruits ont exploré la possibilité de se tourner vers des opportunités génératrices de revenus en ligne. Même si les femmes sont moins nombreuses à travailler dans les technologies numériques (Toesland, 2018[24]), de plus en plus d'entre elles s'orientent vers ce secteur comme alternative à une carrière dans les grandes entreprises, dont les politiques en matière de mariage et de procréation pénalisent souvent les femmes (Matotoka, 2021[25]).

Les emplois technologiques vont de la création d'applications, les monnaies numériques, les médias sociaux, ou encore le *gig work* (travail à la demande). Ce faisant, nombreux sont les jeunes en mesure de s'investir dans l'économie mondiale et gagner suffisamment d'argent pour s'en sortir. Cependant, cela implique des dépenses liées aux données et aux équipements, et peut se révéler frustrant si les gouvernements adoptent des politiques arbitraires.

Les restrictions imposées sur les transactions de crypto-monnaie et la mise à l'index de Twitter au Nigéria ont paralysé les investissements étrangers directs dans l'industrie *Fintech* (industrie englobant les technologies financières). Elles ont eu des effets directs négatifs sur des millions de jeunes Nigérians qui gagnent leur vie dans ce secteur. Toutefois, beaucoup d'entre eux ont trouvé le moyen de contourner légalement ces restrictions et de continuer leurs activités, privant ainsi le Nigéria des taxes et des frais de transaction qui autrement auraient été perçus (Baydakova, 2021[26]).

De la même façon, la politique du gouvernement interdisant les mototaxis a sérieusement affecté

le secteur du transport à Lagos. Le système de transit rapide par bus, financé par le gouvernement de l'État de Lagos ne peut transporter que 200 000 passagers par jour (BRT Data, 2021[27]), c'est-à-dire moins de 10 % de tous les trajets de la ville. C'est pourquoi les navetteurs privilégient le secteur informel – minibus (*Danfo*), tricycles (*keke*) et mototaxis (*okada*) – comme principal moyen de transport. Des sociétés, dirigées par des jeunes (dont Max et Gokada) ont formalisé les *okada* ; par la création d'une application, la normalisation des tarifs, le profilage et la formation des conducteurs, le suivi des motos et du comportement des conducteurs. Ces mesures ont renforcé la sécurité et amélioré les revenus de nombreux conducteurs. Néanmoins, en février 2020, le gouvernement a interdit les mototaxis dans la plupart des régions de l'État, mettant à pied des entreprises s'acquittant de leurs impôts et employant des milliers de personnes ; entreprises qui ont investi plus de 200 millions USD dans l'économie de Lagos (Oluka, 2020[28]). Cette interdiction a eu pour effet d'accroître l'afflux d'*okada* dans la ville, constituant une source facile d'emploi de migrants non éduqués et sans papiers. Elle est aussi à l'origine d'une dérégulation du secteur ainsi que d'affrontements violents entre des conducteurs d'*okada* non formés et les forces de l'ordre (Baer Arnorld, 2013[29]).

Le déficit de gouvernance

Dans de nombreuses villes africaines, les aspirations des dirigeants en matière de développement économique sont souvent déconnectées des réalités tangibles des jeunes résidents. Le lien entre les migrations des jeunes et l'urbanisation n'est pas bien compris et les réponses des pouvoirs publics sont souvent inadéquates ou inefficaces (Amare et al., 2021[30]). Nombreux sont les pays signataires du Nouvel Agenda Urbain des Nations Unies (*New Urban Agenda, NUA*, en anglais)[1]. Cet agenda les engage à assister les migrants, les réfugiés et les personnes déplacées dans des zones d'installation urbaines, et à les aider à accéder à un niveau de vie convenable et à des emplois productifs et décents. À vrai dire, une grande proportion de migrants sont sans papiers et ne peuvent accéder à ces aides, quel que soit l'endroit où elles sont disponibles. De plus, l'absence de données complique l'intégration urbaine des migrants par des interventions ciblées.

Les politiques qui ne reconnaissent pas le continuum formel-informel détruisent les moyens de subsistance des pauvres en milieu urbain. Les lois et règlementations qui criminalisent les activités économiques informelles manquent de vision, qu'il s'agisse de l'interdiction des mototaxis ou même des politiques destinées à accroître la responsabilité environnementale.

L'Union africaine s'est dotée d'un objectif ambitieux : « que les villes d'Afrique recyclent au moins 50 % des déchets qu'elles produisent d'ici à 2023 » (PNUE, 2018[31]). Les communautés à faibles revenus vivant dans les villes sont les recycleurs les plus actifs qui soient. La collecte des plastiques leur procure des emplois, leur donne accès à l'éducation pour les enfants et même à la dignité. De facto, ces communautés montrent qu'elles sont capables de soutenir des politiques environnementales (Racapé, 2019[32] ; Global Opportunity Explorer, 2018[33]). Toutefois, le ramassage de déchets est une activité illégale dans bien des villes, dont Lagos et Johannesburg (Harrisberg, 2019[34]). Dans ces villes l'État a tenté de restructurer le secteur, de privatiser ou d'accroître les investissements étrangers. Les communautés impliquées dans le recyclage n'ont jamais été reconnues ni impliquées dans la chaîne de valeur de la gestion des déchets.

Les politiques de réduction de la pauvreté et d'appui à la jeunesse ont également tendance à être « tokénistes ». Les programmes de développement économique ne sont pas inclusifs et n'offrent pas d'opportunités à tous. En fait, les programmes d'intervention sociale qui se concentrent sur l'offre de prestations sociales concrètes, telles que des denrées alimentaires gratuites, des transferts en espèces ou des emplois à court terme et à durée d'occupation précaire, sont loin d'offrir des perspectives de conditions de vie sûres et durables. Souvent, l'importance accordée à la formation professionnelle s'opère au détriment de la création de petites entreprises, de l'accès au capital et aux compétences nécessaires pour développer ces petites entreprises. Les entreprises dirigées par des jeunes restent donc perpétuellement en marge de l'économie.

Lorsque l'opinion publique se soulève contre les décisions prises par le gouvernement, les autorités municipales et nationales ne perdent pas de temps pour recourir à la violence plutôt qu'au dialogue. La conséquence de cette attitude est que les personnes instruites choisissent de partir à l'étranger, provoquant une fuite des cerveaux, pendant que les autres s'engagent sur des routes migratoires dangereuses et illégales. 45 % de Nigérians adultes (Connor et Gonzalez-Barrera, 2019[35]) désirent quitter leur pays. Cette proportion est en hausse depuis le mouvement de protestation « #End SARS » en 2020 (Ishaku, 2021[36]). Il y a plus de professionnels qualifiés et de scientifiques formés en Afrique qui travaillent à l'étranger que sur le continent (Woldegiorgis et Scherer, 2019[37]). Depuis

2015, 13 584 médecins formés en Afrique travaillent aux États-Unis . En 2017, 9 946 exerçaient au Royaume Uni (Irune, 2018[38]).

En marche vers un meilleur avenir pour la jeunesse africaine

Un avenir meilleur n'est possible que si les autorités accordent la priorité à la jeunesse urbaine. Le développement économique des villes et pays africains peut être renforcé en impliquant toutes les catégories de jeunes. Pour cela, des données précises, fiables et désagrégées sont nécessaires. Des décisions économiques et de développement claires et cohérentes doivent être prises, et une étude des liens multisectoriels doit être menée pour atténuer les conséquences négatives inattendues.

Le faible intérêt pour la coproduction des politiques publiques explique peut-être l'échec de nombreuses politiques dans cette région du monde. Le concept des biens communs urbains et le potentiel de conception et de développement collaboratifs doivent être reconnus et élargis. L'inclusivité découlera de ce processus, tout comme les espaces civiques sûrs et accessibles de participation et de contestation non violente.

Le recours à la planification et l'aménagement urbains sera déterminant pour mettre fin aux disparités socio-économiques. Ces solutions doivent donner la priorité aux besoins des enfants et des jeunes. Par exemple, en prévoyant d'offrir une éducation et une formation aux enfants des bidonvilles et des camps de déplacés internes, ainsi qu'en instaurant des filets de sécurité pour faciliter l'intégration urbaine, et en tenant compte de la dynamique sexospécifique de la vulnérabilité des citadins. De plus, les programmes dont la vocation est d'améliorer les conditions de vie dans les camps et de promouvoir la rénovation urbaine doivent se concentrer sur les améliorations in situ de la santé et du bien-être.

Les politiques de développement en faveur des plus démunis doivent spécifiquement cibler l'emploi et l'émancipation des jeunes, valoriser le potentiel des organisations de solidarités et des forces libératrices de la technologie. Si les entreprises dirigées par les jeunes détiennent les connaissances, les compétences, le mentorat et les ressources financières adéquats, elles peuvent aider les économies à se développer et offrir des perspectives d'emploi (BAfD, 2021[39]). Il est essentiel de soutenir délibérément les activités économiques informelles, notamment en créant des possibilités de développer et de formaliser ces activités.

L'avenir de l'Afrique appartient aux jeunes. Les jeunes continueront de migrer vers les villes et vers des horizons plus lointains. Que ces « vies en attente » soient une opportunité ou une menace dépend de la manière dont elles sont encadrées. Il incombe aux gouvernements municipaux de veiller à ce que l'expérience urbaine de cette majorité démographique soit sûre, inclusive et économiquement gratifiante.

S.E. Albert M. Muchanga
Commissaire chargé du commerce et de l'industrie, Commission de l'Union Africaine

L'Union africaine au cœur de la transformation urbaine de l'Afrique pour un partage de la prospérité

L'adoption de l'Agenda 2063 en janvier 2015 à Addis-Abeba, à l'occasion du 24e sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine (UA), atteste clairement de l'engagement des dirigeants africains à bâtir une société unie, pacifique, durable, inclusive et prospère dans les prochaines décennies. Cet Agenda, schéma directeur d'une transformation socio-économique de l'Afrique, place l'urbanisme au cœur de l'élan continental vers une société cohésive où chaque citoyen a un rôle à jouer et profite des fruits de cette transformation. Porté par cette vision, l'aménagement urbain est un catalyseur de changements structurels qui optimisera la croissance et créera des emplois de qualité, en particulier pour les femmes et les jeunes.

Entre 2000 et 2016, malgré la crise environnementale mondiale, l'Afrique a connu une période de performance économique sans précédent, affichant un taux de croissance moyen de 4.6 %. Toutefois, la croissance s'est limitée à des enclaves économiques, sans accélération de la diversification économique souhaitée qui pourrait résoudre les défis structurels de la pauvreté et de l'inégalité. En Afrique, le taux de croissance anticipé au titre de l'Agenda 2063 – susceptible d'impulser la prospérité du continent, à la lumière de ses immenses ressources naturelles – reste en deçà des 7 % escomptés.

Selon les prévisions, la diversification de l'activité économique et une transition de l'agriculture de subsistance à des secteurs productifs tels que l'agriculture transformée, l'industrie manufacturière et les services de haute qualité devraient être les moteurs de cette transformation. La croissance démographique rapide et dynamique, qui appelle à des politiques appropriées, rend d'autant plus urgent le besoin d'une planification urbaine stratégique. Les projections de la Banque africaine de développement indiquent que la proportion d'habitants des villes devrait passer de 40 % de la totalité de la population recensée en 2000 à 50 % et 65 % en 2030 et 2060, respectivement.

L'Agenda 2063 définit clairement la voie à suivre pour aboutir à des résultats positifs dans des domaines tels que la pauvreté, la paix et la sécurité, la prospérité, l'environnement et l'intégration régionale, qui appellent tous à l'élaboration de politiques, de programmes et de projets stratégiques pour des établissements urbains et humains durables.

Le rôle de la Commission de l'Union africaine dans la réalisation du programme de développement urbain de l'Afrique

L'appui de la Commission aux États membres tend à concevoir des politiques et des institutions qui encouragent la croissance urbaine et renforcent la cohésion sociale. Les principaux domaines d'action sont les suivants :

Concevoir et investir dans des villes durables et résilientes

Investir dans des villes durables permet de relever les défis structurels qui font obstacle au développement de l'Afrique. Le travail de la Commission avec les États membres et les communautés économiques régionales consiste à soutenir la conception et l'application de politiques favorisant la croissance urbaine et inversant la tendance à la hausse de la vulnérabilité et de l'inégalité. L'appui des politiques en faveur de la planification urbaine durable se focalise sur les régimes fonciers et les droits de propriété, avec pour intention de développer une croissance urbaine efficace ainsi que le renforcement des capacités des institutions qui gouvernent les droits de propriété ; cette initiative pouvant aider à accélérer la réalisation du programme de transformation productive de l'Afrique. Ainsi, la gestion de la croissance rurale-urbaine servira de catalyseur pour atteindre l'Aspiration 1 de l'Agenda 2063 vers une Afrique prospère ayant pour fondements une croissance inclusive et un développement durable.

L'Afrique est dotée de 60 % des terres arables du monde. L'affectation de quantités appropriées de terres à l'agriculture sera décisive pour stimuler la transformation agricole de l'Afrique, en vue de nourrir la population africaine et de devenir le grenier du monde dans les décennies à venir. Cette démarche peut transformer les économies africaines, grâce à la valorisation des ressources naturelles, de la fabrication, de l'industrialisation et de la valeur ajoutée, tout en optimisant la productivité et la compétitivité. Plus important encore, la diversification économique, par le biais d'un développement industriel accéléré, sera cruciale pour créer un nombre massif d'emplois de qualité dont a besoin la population jeune d'Afrique et pour réduire fortement la pauvreté et les inégalités généralisées. Par ailleurs, la gestion urbaine durable jouera un rôle décisif dans le renforcement des chaînes de valeur régionales déjà

en place et dans la conception de nouvelles chaînes. Développer des agro-industries et des entreprises agroalimentaires compétitives, durables et inclusives en Afrique peut être un moyen d'optimiser la croissance économique et la sécurité alimentaire.

Accélérer l'intégration régionale en gérant plus efficacement la migration interne

La libre circulation des personnes et le droit d'établissement constituent l'un des piliers fondamentaux du programme d'intégration de l'Afrique en vue de la réalisation de la Communauté économique africaine. Pour la Commission de l'Union africaine, garantir la libre circulation des personnes et le droit d'établissement facilitera la mobilité de la main-d'œuvre qualifiée entre pays. Le programme d'urbanisation facilitera la libre circulation de la main-d'œuvre, ainsi que la délivrance des permis de travail aux citoyens africains indépendamment de leurs compétences, religion, ethnicité et nationalité. Le travail de la Commission avec les États membres est de réviser les codes nationaux de l'emploi conformément aux protocoles de la Communauté économique régionale (CER) et d'assurer que les droits des travailleurs migrants accueillis dans les pays hôtes sont bien protégés. À cet effet, une action concertée harmonisera les lois nationales en conflit avec les traités régionaux et abordera la question des droits de résidence et d'établissement des migrants. Cela implique de modifier la législation nationale, les instruments réglementaires et les pratiques administratives, et d'aligner les intérêts politiques nationaux sur les objectifs et ambitions régionaux à long terme que certains États membres ne considèrent peut-être pas encore comme une priorité.

L'urbanisation jouera un rôle déterminant dans l'accélération de l'intégration régionale. Les acteurs des économies locales seront plus étroitement liés à leur homologues régionaux grâce à l'amélioration de la production locale et régionale et des chaînes d'approvisionnement, et aussi grâce aux transferts des biens, des personnes et de l'information. Une urbanisation stratégiquement planifiée ouvre la voie à des niveaux d'agglomération plus élevés et à une spécialisation économique accrue entre les pays. Parallèlement, l'augmentation de la productivité urbaine et du pouvoir d'achat élargira les opportunités de développement du commerce intra-africain. La croissance rapide de la population urbaine, l'augmentation de la densité urbaine et la diversification des activités économiques contribueront à intensifier les interactions spatiales et, ainsi, à créer des conditions favorables à l'intégration régionale.

Garantir la paix et la sécurité grâce à une croissance urbaine durable

La paix et la sécurité sont des conditions préalables à l'Agenda 2063. Au cours des dernières années, la question du foncier est devenue un sujet politique sensible. Des questions telles que les droits de propriété et la répartition équitable sont devenues des obstacles à la paix et à la prospérité. Dans les années à venir, la gestion foncière accélérera les conflits si des mesures politiques préventives concernant l'urbanisation rurale ne sont pas prises à temps. Certains conflits en cours concernent l'eau, les terres et la dégradation de l'environnement et appellent des actions stratégiques. Le changement climatique ne fera qu'exacerber ces problématiques, provoquant des migrations des zones rurales aux zones urbaines et des tensions et désaccords au sujet de la répartition des espaces vitaux pour le logement, l'agriculture et le pastoralisme. Les efforts de la Commission pour promouvoir une croissance urbaine durable constituent une base pour la bonne gouvernance et la responsabilité au sein des pays africains. Il s'agit d'une composante essentielle à l'instauration d'une société cohésive qui œuvre en faveur du bien-être de tous ses membres, qui se bat contre l'exclusion et la marginalisation, qui crée un sentiment d'appartenance, qui inculque la confiance et offre à ses membres la possibilité d'une mobilité ascendante. Pour garantir la paix et la sécurité en Afrique, condition préalable à une croissance inclusive et durable, la Commission aidera les États membres à mettre en place des mécanismes capables de prévenir ou de résoudre immédiatement les conflits intercommunautaires.

Encourager la durabilité environnementale et renforcer la résilience et la réduction des risques

La durabilité environnementale, le renforcement de la résilience et de la réduction des risques sont autant de composantes majeures du développement durable, telles qu'inscrites dans l'Aspiration 1 de l'Agenda 2063. La vision de l'Afrique est de parvenir à une situation où les ressources naturelles sont gérées durablement, les sociétés consomment et produisent des biens et des services de manière durable et où la biodiversité est totalement préservée. Il est prévu d'avoir recours à des pratiques et de mettre en place de nouvelles technologies permettant d'utiliser efficacement les ressources en eau ainsi que les systèmes de production faibles en carbone et climato-résilients, dans un souci de réduire autant que possible la vulnérabilité du continent aux risques climatiques et aux catastrophes naturelles qui y sont associées. Dans le cadre

des efforts que déploie le continent pour aboutir à la durabilité environnementale, les pays de l'Afrique ont signé l'Accord de Paris sur le climat et l'Union africaine a adopté un Programme d'action en vue de l'application du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophes. La dimension urbaine de ces deux engagements figure en premier plan dans le Nouvel Agenda Urbain des Nations Unies qui souligne que les villes et les établissements humains sont confrontés à des menaces inédites. Les modes de consommation et de production non durables, la perte de biodiversité, la pression exercée sur les écosystèmes, la pollution, les catastrophes naturelles et d'origine humaine, ainsi que le changement climatique et les risques qui y sont liés, mettent à mal les efforts visant à mettre fin à la pauvreté dans toutes ses dimensions. Les tendances démographiques des villes peuvent jouer un rôle essentiel dans les efforts d'atténuation et d'adaptation liés au changement climatique et dans l'utilisation des ressources et des écosystèmes. La durabilité et la résilience des territoires seront directement touchées par la manière dont les zones urbaines sont planifiées, financées, aménagées, construites, gouvernées et gérées, et ce bien au-delà des limites des aires urbaines.

Bâtir des structures de gouvernance urbaine

L'approche de l'urbanisation adoptée par l'Agenda 2063 préconise une perspective de développement axée sur l'être humain, qui envisage la création d'une société socialement cohésive. Dans cette société, l'engagement civique aidera à donner à tous les habitants un sentiment d'appartenance et de propriété, et la réalisation de l'égalité de genre permettra aux femmes et aux filles d'être pleinement incluses dans tous les domaines et d'occuper des postes de leadership, à tous les niveaux décisionnels. Les populations ont un rôle capital à jouer dans la mise en œuvre de l'Agenda, et il est essentiel d'instaurer des institutions et des processus qui le permettent. Dans le même temps, le Nouvel Agenda Urbain des Nations Unies reconnaît le rôle des villes et des établissements humains en tant que plateformes de collaboration dans lesquelles le secteur public, le secteur privé et la société civile s'engagent à travailler à une vision commune. Des institutions et des mécanismes solides garantiront les capacités de contrôle et de contre-pouvoir à l'ensemble des acteurs urbains. Le Nouvel Agenda Urbain des Nations Unies s'engage à renforcer la gouvernance urbaine et à élargir les plateformes inclusives, conformément aux politiques nationales, et a promis d'aider les gouvernements infranationaux et locaux – selon qu'il convient – à assumer le rôle central qui leur revient dans le renforcement du dialogue entre les diverses parties prenantes. Les opportunités de dialogue seront fondées sur des approches sensibles à l'âge et au genre, regroupant tous les segments de la société. Hommes et femmes, enfants et jeunes, personnes âgées et personnes handicapées, personnes autochtones et communautés locales, réfugiés et personnes déplacées internes et migrants, quel que soit leur statut migratoire, seront invités à participer au dialogue, sans distinction d'origine, de religion, d'appartenance ethnique ou de statut socio-économique.

Edgar Pieterse
Directeur du Centre africain pour les villes à l'Université du Cap, Afrique du Sud

Implications politiques de l'urbanisation africaine

Il est bien établi que l'urbanisation africaine est la plus rapide du monde. Il est aussi bien connu que 90 % de la croissance urbaine mondiale sera concentrée en Afrique et en Asie entre 2021 et 2050. Au cours des deux prochaines décennies, l'évolution de l'urbanisation sera confrontée à de grands défis. Ces défis comprennent le changement rapide des technologies numériques qui conditionneront la compétitivité relative des économies nationales et régionales, les catastrophes climatiques plus intenses et plus fréquentes, les changements de nature du travail et des catégories professionnelles ; auxquels viennent s'ajouter les atermoiements des politiques et les tentations extrémistes et populistes de certaines franges de la population. En somme, tous les ingrédients sont réunis pour créer l'incertitude et être source de conflits.

La pandémie de COVID-19 a donné un avant-goût de ce que ces convulsions pourraient signifier en termes de vie quotidienne, de bouleversements économiques, de tensions politiques et de pressions sur des infrastructures et des institutions publiques précaires[2]. Ces pressions exogènes sont susceptibles d'augmenter en fréquence et en impact, soulevant des interrogations sur les réformes politiques et institutionnelles supposées être à même d'anticiper et de répondre de manière proactive. Dans la plupart des pays africains, compte tenu du retard des politiques de décentralisation démocratique et de la nécessité de renforcer l'efficacité des politiques urbaines nationales, un certain nombre d'innovations institutionnelles pourraient aider les gouvernements à se préparer à ce qui les attend.

Réformes constamment retardées

Il y 50 ans, Richard Stren, l'un des plus anciens observateurs de la politique et de la gouvernance urbaines, a fait l'observation ci-après :

> *« L'une des critiques les plus répandues des politiques urbaines en Afrique est qu'elles sont dépourvues d'homogénéité, qu'elles sont confuses et ne sont pas formulées de façon cohérente… Les planificateurs physiques travaillent rarement avec des économistes, les ministères chargés de l'urbanisme n'existent pas, et même des problèmes bien précis comme le logement et les transports urbains touchent l'ensemble des négociations gouvernementales avant que rien ne puisse être sérieusement envisagé. Le clivage fonctions et compétences entre les gouvernements locaux et le gouvernement central laisse une large marge de manœuvre, de conflit, et de juxtaposition au niveau des politiques urbaines. » (Stren, 1972[40]).*

Cette analyse est antérieure à l'action politique concertée menée dans les années 1990, sous l'impulsion de plusieurs agences de développement internationales en faveur d'un transfert de pouvoirs politiques et fonctionnels élargis des gouvernements centraux vers le niveau local. Au début des années 1990, l'action vers la décentralisation coïncidait avec le développement de deux discours : d'une part la durabilité environnementale, sujet dont il est tenu compte dans les plans de l'Agenda 21 local, et d'autre part le développement participatif, qui doit être inscrit dans les mécanismes institutionnels au niveau municipal, pour permettre à la société civile et aux citoyens de se faire entendre. Depuis la fin des années 1990 et le début des années 2000, les donateurs multilatéraux insistent sur la nécessité de ces réformes, pour accéder au financement par l'emprunt ou à des allégements de dettes. Le fait est que les expériences de décentralisation menées en Afrique se sont soldées par des résultats inégaux (Pieterse et Smit, 2014[41]), dans le contexte plus large du développement du multipartisme.

La littérature s'accorde à dire que la décentralisation a été souvent plus creuse que substantielle. Les gouvernements locaux ont été créés par la loi, mais ces niveaux de gouvernement ont rarement reçu les pouvoirs, les fonctions et les capacités fiscales nécessaires pour prendre le contrôle de leurs territoires. Ils ne sont en fait que des prolongements administratifs des ministères nationaux, et la plupart des infrastructures et services urbains sont planifiés, mis en œuvre et gérés par les entreprises publiques nationales qui écartent les processus politiques locaux. Rien n'est fait pour remédier à ces discordances institutionnelles, en partie parce qu'un bon nombre de gouvernements nationaux ont réalisé que leurs adversaires politiques trouveraient leur plus solide appui électoral dans les villes. Il est donc politiquement nécessaire de maintenir les gouvernements locaux, en particulier dans les villes, dans une position de faiblesse et de ne pas leur octroyer de ressources.

Les politiques urbaines nationales peuvent-elles changer la donne ?

Dans ce contexte politique, il est important de prêter attention à l'adoption de politiques urbaines nationales (PUN) dans de nombreux pays africains. Selon les données disponibles les plus récentes, 23 pays africains se sont dotés de PUN et un certain nombre d'autres sont en train de le faire (ONU-Habitat, 2021[42]).

Innovations institutionnelles, suite à l'Accord de Paris sur le climat de 2015 et l'adoption de l'Agenda 2030 fixant les Objectifs de développement durable (ODD), ces politiques sont assimilées à des mécanismes permettant de faciliter une convergence intergouvernementale autour d'objectifs liés au climat et au développement économique. Les PUN peuvent donc devenir l'espace politique où se décide les investissements en infrastructures nécessaires à une croissance à faible intensité carbone adaptés aux contraintes territoriales d'un pays donné. En d'autres termes, une stratégie énergétique renouvelable à grande échelle doit répondre aux besoins économiques, par exemple ceux des grands pôles régionaux. Elle doit aussi séquencer les investissements en tenant compte des contraintes tout en garantissant l'impact économique le plus élevé. Simultanément, elle doit promouvoir des technologies énergétiques à petite échelle et à coût faible, susceptibles d'être exploitées par les communautés elles-mêmes.

La Politique urbaine nationale peut orienter la mise en œuvre d'un tel programme d'investissement en infrastructures spatialement différenciées, tout en définissant ce que cela signifie pour les relations les différents niveaux de gouvernement et la politique fiscale. Par ailleurs, une PUN permettra de mieux aligner les investissements dans les infrastructures, de développer les synergies les plus rentables, dans la perspective d'une transformation structurelle et de la promotion d'une industrialisation verte (Lopes, 2019[43]). Pour être précis, il s'agit d'un rôle potentiel que pourraient assumer les PUN en Afrique. Il reste à savoir si elles le font ou non. Il est encore trop tôt pour se prononcer.

Nouvelles échelles de coordination

La nouvelle ère appelle à un recalibrage des échelles auxquelles les économies et l'action collective sont organisées. La pandémie de COVID-19 a mis en évidence la vulnérabilité des chaînes de valeur mondialisées. Cette prise de conscience rejoint la critique environnementale des chaînes d'approvisionnement à longue distance. En réponse à cette critique, les échelles régionales de l'organisation logistique sont revenues sur la table des politiques, avec des arguments convaincants. Il est plus facile d'optimiser des systèmes de mobilité à faible émission de carbone si l'échelle territoriale de l'approvisionnement en matières premières, de la valorisation, du conditionnement et de la distribution est physiquement plus limitée. Il est aussi plus aisé de gérer et de coordonner des ressources naturelles rares, telles que l'eau, quand leur planification et leur gestion opérationnelle sont fonction des bassins versants régionaux. De nouvelles formes d'approvisionnement en énergie, en passant par des systèmes de mini-réseaux renouvelables, se prêtent également à des échelles d'organisation et de distribution moins larges, plutôt que de dépendre des réseaux nationaux.

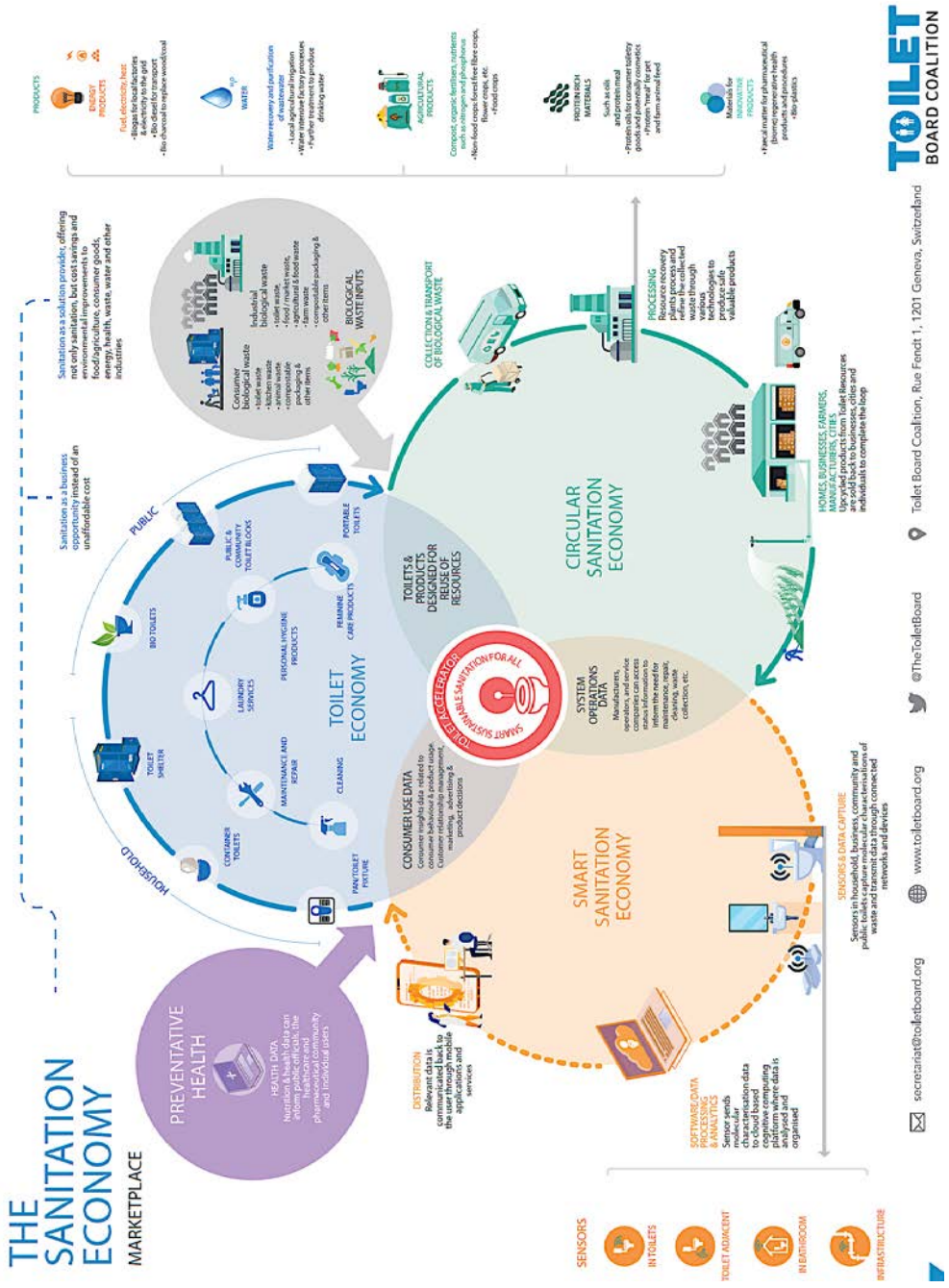
À l'avenir, la compétitivité économique régionale dépendra de plus en plus d'une compréhension approfondie des offres endogènes d'un territoire donné. Elle nécessitera également la mise en place d'infrastructures de soutien et d'une intermédiation sur le marché du travail pour mettre en valeur les potentiels et atouts régionaux. Compte tenu de la dimension centrale qu'occupent les pôles économiques des villes-régions, particulièrement en Asie et en Europe, les nouvelles formes de diplomatie et d'engagement économique des villes-régions sont de plus en plus importantes. Les villes-régions d'Afrique devront composer avec ces impératifs et créer l'échafaudage politique et institutionnel nécessaire. Ce sont précisément ces nouveaux impératifs de coordination infrarégionale et régionale et de travail en réseau qui doivent être inscrits dans les PUN.

Une autre échelle – hyperlocale – aura une importance croissante à mesure que les prestations de services et l'infrastructure sous-jacente évolueront vers des technologies propres, une utilisation efficace des matériaux et une plus grande intensité de main-d'œuvre. Ceci est essentiel dans la plupart des villes africaines. Il y est possible de repenser les systèmes d'infrastructure et les prestations de services connexes à l'intersection des principes de l'économie circulaire, de la technologie numérique, des impératifs d'aménagement du territoire et de création d'emploi ; tout en renforçant les entreprises sociales au sein des communautés concernées. Ces opportunités concernent en particulier les quartiers les plus pauvres où plusieurs types de systèmes de fortune ont compensé l'incapacité de l'administration locale à fournir des services abordables et cohérents. Le défi est de créer de nouveaux cadres d'engagement et de négociation, pour repenser et concevoir des systèmes de prestation de services (par exemple, l'électricité, l'eau, l'assainissement, l'enlèvement des déchets et la fourniture de logements), ainsi que des services qui structurent les espaces communs en intégrant des espaces publics, une infrastructure verte et en améliorant la qualité de l'air.

Il est intéressant d'examiner une illustration de la manière dont les services d'assainissement peuvent être réinventés, non seulement pour satisfaire les besoins de base, mais aussi pour respecter les principes régissant l'économie circulaire et améliorer les résultats en matière de santé publique. Cet exemple s'appuie sur une étude menée par la Water Research Commission (Afrique du Sud) et la Toilet Board Coalition. Le

Graphique 6.4 résume le potentiel de réorganisation de la base technologique de l'assainissement dans les ménages pauvres. Des capteurs numériques installés dans les systèmes produisent des données sanitaires préventives vitales. Les matières et résidus des toilettes peuvent être évacués dans des flux de déchets biologiques ; ces derniers pouvant être traités pour soutenir les économies agricoles. Ce qui n'est pas mentionné ici est la nécessité de renforcer les entreprises sociales au sein de ces communautés pour assurer le maintien et l'exploitation des systèmes. Cela permettra de réduire le coût pour les ménages participants et de créer des opportunités de nouvelles formes de travail dans un contexte où les possibilités d'emploi formel sont rares. Des logiques de conception similaires peuvent être appliquées à d'autres secteurs.

Graphique 6.4. Refonte de l'assainissement



Source (Akinsete et al., 2019, p. 8[441]), *The Sanitation Economy Opportunity for South Africa*, https://www.susana.org/_resources/documents/default/3-3692-7-1568622624.pdf.

De nouvelles politiques grâce à l'innovation

Ces nouvelles échelles de coordination doivent composer avec un monde urbain en proie à des risques environnementaux extrêmes et à de profondes inégalités socio-économiques. Il n'est pas certain que les acteurs politiques en place verront un alignement entre leurs propres intérêts et l'expérimentation de nouvelles formes de planification et de coordination. Il sera dans l'intérêt des gouvernementaux locaux organisés, de concert avec les organisations de la société civile, le milieu universitaire et le secteur privé, d'organiser des forums où ces nouvelles opportunités politiques et de développement pourront être discutées. Les gouvernements nationaux, quant à eux, œuvreront pour harmoniser les engagements des ODD avec les CDN (Contributions déterminées au niveau national), en termes d'objectifs de réduction des émissions carbone et de stratégies d'industrialisation verte conformes aux impératifs de la Zone de libre-échange continentale africaine. Cela peut être l'occasion d'offrir une ouverture à la croissance inclusive, à l'emploi, à la réduction des inégalités et à l'amélioration de la durabilité environnementale. La différence, par rapport aux perspectives antérieures concernant ces interdépendances, réside dans le fait qu'il est désormais acquis qu'une telle approche a de profondes implications spatiales, en particulier dans un contexte d'urbanisation rapide.

C'est pour cette raison qu'il est essentiel de reconnaître la valeur des systèmes d'innovation. Ces systèmes peuvent être déployés pour tenter de comprendre comment adapter des technologies et des cadres réglementaires aux défis politiques et matériels spécifiques des villes d'Afrique. En d'autres termes, comme indiqué ci-dessus, ce qui demande à être changé a bien été compris, mais l'éternelle question demeure : comment renverser le statu quo ?

Les méthodes habituelles d'action sont défendues par de puissants intérêts particuliers, par des comportements profondément ancrés, des préférences, des normes institutionnelles et des sanctions dont il est difficile de se défaire car ils relèvent de la loi de la puissance politique[3]. Les « solutions » génériques devront être adaptées aux contextes locaux pour avoir une chance d'être adoptées, d'avoir un impact et d'être durables. Cela soulève la question suivante : Qui sera responsable d'adapter les idées novatrices de développement urbain aux dynamiques locales ? Les laboratoires d'expérimentations urbaines peuvent en prendre la responsabilité.

Dans l'idéal, la responsabilité d'instaurer des plateformes de recherche et de discussion, sur les problèmes les plus pressants auxquels sont confrontées les zones urbaines dans le contexte local, devrait être confiée à un groupe de réflexion ou à un centre de recherche urbain d'une université locale. Un tel point nodal devra assumer les fonctions suivantes :

- La « recherche fondamentale » (collecter et analyser les données) : en vue de créer une base de données factuelles crédible sur les différents systèmes de la région-urbaine ou la région-ville correspondante. Si l'on dispose de suffisamment de ressources, ce type de travail progressif devrait prendre la forme d'observatoires dotés des capacités géospatiales et des interfaces publiques requises.
- La « recherche-action » : sur des sujets identifiés par des acteurs locaux du secteur public, de la société civile et du secteur privé, pour concrétiser et faire progresser un plan stratégique à moyen et long terme coproduit de manière participative. Ce plan peut s'inscrire dans le cadre des planifications territoriales et environnementales formelles, statutairement requises.
- La « recherche translationnelle » : qui nécessite un examen et une analyse des objectifs de développement mondiaux (par exemple, ODD, Nouvel Agenda Urbain des Nations Unies), continentaux (Agenda 2063) et nationaux en vue de leur application à l'échelle locale. Cette tâche permettra de renforcer les priorités locales, et d'affiner les hypothèses des cadres de mise en œuvre qui découlent de ces impératifs politiques plus larges.
- L' « expérimentation et le prototypage » : dont le but est de découvrir les mécanismes pratiques d'application des orientations politiques globales ; dans les domaines de la résilience, de l'adaptation au changement climatique, de la résolution des conflits, *etc.* On ne saurait trop insister sur l'importance de tester de nouvelles idées, car la plupart des idées politiques prometteuses s'échouent sur les contraintes règlementaires et institutionnelles.
- L'« intermédiation de connaissances » : par le biais de processus de coproduction et d'échange entre parties prenantes dans une ville ou une zone spécifique où une recherche-action ou une expérimentation est menée. Ces processus sont cruciaux pour générer une véritable innovation en relation avec l'identification de solutions qui peuvent fonctionner efficacement dans le contexte local, adaptées de manière appropriée pour refléter les sensibilités culturelles et les conditions uniques (Parnell et Pieterse, 2015[45]).

Ces différentes fonctions impliquent que de tels centres de recherche urbains comprennent un spectre

varié de compétences académiques et professionnelles permettant de travailler dans un cadre de systèmes ouverts, fondamentalement interdisciplinaire. Ils doivent aussi disposer d'une capacité d'action transdisciplinaire, qui implique l'articulation et la synthèse de connaissances académiques, tacites, professionnelles et intuitives. La recherche transdisciplinaire est une interdisciplinarité axée sur les problèmes menée avec, et non pour, des acteurs sociétaux.

L'Afrique traverse une période de profondes mutations sociales, politiques, technologiques et démographiques qui se manifestent particulièrement dans les villes et agglomérations africaines. Les formes d'organisation politiques actuelles et leur logique de direction et de contrôle ne sont tout simplement plus appropriées. De nouvelles dynamiques spatiales s'imposent pour définir des politiques et des stratégies permettant de relever les défis. Une nouvelle génération de capacité d'innovation à l'échelle urbaine est nécessaire, soutenue par les ressources et la confiance dont elle a besoin pour faciliter les conversations difficiles portant sur la transition vers un avenir urbain plus intégré, durable et équitable.

Yvonne Aki-Sawyerr
Maire de Freetown, Sierra Leone

Un moteur de développement ? Le défi de faire de Freetown un moteur de croissance

La population de Freetown est aujourd'hui d'environ 1.5 million d'habitants, soit dix fois plus qu'à l'indépendance de la Sierra Leone en 1961. Durant la guerre civile qui a frappé le pays dans les années 1990, une grande partie de la population a fui vers la capitale. On a construit sur des terrains auparavant inutilisés pour le logement - et la majorité s'est définitivement installée. La ville s'est étendue pour faire face à cet afflux, sans toutefois s'appuyer sur une quelconque stratégie urbaine ou plan. Malgré ce manque de planification, depuis déjà deux décennies, la ville contribue à plus d'un quart du produit intérieur brut (PIB) national, selon un rapport de la Banque mondiale de 2019, réaffirmant l'importance de Freetown en tant que moteur de croissance potentiel du pays.

Cela dit, en raison d'un manque de planification urbaine, les villes risquent de devenir des goulots d'étranglement faisant obstacle à la croissance, soit un défi majeur auquel la ville doit faire face. Malgré l'importance économique nationale de Freetown, la ville est mal desservie, surpeuplée et vulnérable aux risques naturels ; autant de défis qui ne feront que croître dans les décennies à venir en raison de l'accroissement démographique de la Sierra Leone et des impacts du changement climatique qui seront plus vivement ressentis par les habitants. La ville connaît déjà une pénurie chronique de logements abordables et de terrains. Selon les dernières estimations, le déficit de logements serait de 166 000 unités, et pourrait même atteindre 280 000 unités au cours des deux prochaines décennies. Un nombre considérable d'habitants vivent au sein des plus de 70 quartiers informels de la ville qui sont éloignés des services de base, souvent situés dans des zones à risque exposées aux inondations.

Depuis mon élection en tant que Maire en mars 2018, le Conseil municipal de Freetown a pris des mesures concertées pour améliorer les conditions de ces zones. L'agenda *Transform Freetown* (transformer Freetown) (2019-22), élaboré suivant un processus de consultation interactive, a identifié quatre clusters prioritaires – la résilience, le développement humain, la santé et la mobilité urbaine – à travers lesquels nous canalisons nos interventions.

La résilience englobe trois domaines – la gestion de l'environnement, la mobilisation de revenus, et la planification urbaine, qui comprend les logements. Depuis 2019, nous avons travaillé de très près avec les communautés des quartiers informels pour identifier et soutenir les mesures à prendre pour améliorer leur capacité de préparation aux catastrophes, en particulier contre les risques liés aux inondations annuelles. Nous avons également travaillé à renforcer la génération de recettes de la municipalité, en prenant les initiatives nécessaires pour instaurer un régime de fiscalité foncière numérique et à points. Une initiative a été proposée pour faire en sorte que la charge fiscale soit répartie plus équitablement et que le prélèvement des impôts soit plus efficace : autant de mesures qui devraient permettre de quintupler les revenus et qui pourraient soutenir d'autres améliorations dont bénéficieraient les résidents urbains. Cependant, cette initiative a été reportée jusqu'à nouvel ordre, en premier lieu en raison de la suspension par le gouvernement central de la collecte des impôts fonciers en 2020 et, en second lieu, et ce plus récemment, en raison d'une résistance institutionnelle interne.

Enfin, tout en reconnaissant que les défis que posent la planification urbaine et le logement appellent à une intervention soutenue sur le long terme, nous avons déployé de grands efforts pour améliorer la condition des quartiers informels ainsi que pour coordonner et améliorer les normes et efforts de planification. Ces efforts ne pourront être mis à profit que si et quand l'aménagement du territoire et la délivrance des permis de construire seront transférés du ministère des Terres, du Logement et de l'Aménagement du territoire aux gouvernements locaux. Par ailleurs, l'initiative du gouvernement de créer un diplôme de maîtrise en aménagement urbain à l'Université de Njala ne fera que conforter ces objectifs, et confirmer l'importance accordée à ce domaine critique.

L'accent que nous mettons sur le développement humain vise à créer des emplois, améliorer l'accès à l'éducation, développer les compétences des résidents et aider les personnes handicapées vivant dans ces zones à relever les défis auxquels elles sont confrontées. Beaucoup de Freetoniens s'en remettent à l'économie informelle pour assurer leur revenu quotidien. Leur condition de vie a été bouleversée par la pandémie de COVID-19, qui a entraîné dans son sillage des mesures du type couvre-feu et une réduction du nombre de passagers dans les transports publics et privés. La création d'emplois formels dans le secteur du tourisme – un secteur reconnu aussi bien par le gouvernement central

que par l'agenda *Transform Freetown* comme étant un potentiel domaine de croissance – a aussi été sensiblement touchée par la pandémie.

La santé, l'eau et l'assainissement sont les trois composantes du troisième groupe de priorités d'une ville saine. L'amélioration de l'accès aux services tels que l'approvisionnement en eau et l'élimination efficace des déchets sont essentiels au développement d'un environnement plus favorable et propice à l'épanouissement économique des citoyens. S'inscrit dans ce cadre le cluster mobilité urbaine, dont le but est de décongestionner le quartier d'affaires par le biais d'ambitieux projets de transport public tels que l'initiative Freetown Cable Car (initiative Téléphérique de Freetown). Sur la base d'un examen d'études comparables, le système de téléphérique de Freetown peut servir de connecteur inclusif pour les communautés souffrant de sous-investissements dans des régions et/ou difficilement accessibles. Des plans sont également en cours pour revitaliser le quartier des affaires, financés par un partenariat de ville à ville avec Zurich (Suisse). Ce financement soutiendra techniquement et financièrement un programme de promotion de la marche à pied en améliorant les voies piétonnes, en réintroduisant l'éclairage publics et des aires de stationnement sous surveillance.

Cependant, pour concrétiser tous ces chantiers, le conseil municipal ne peut agir et réussir seul. Nous devons œuvrer en étroite collaboration avec les ministères, les départements et les agences de l'administration centrale si l'on veut mener des interventions cohérentes et communes. Or, cette démarche constitue le plus grand obstacle à la transformation de Freetown d'un moteur de croissance potentiel en un moteur de croissance réel. Comme c'est le cas dans bien d'autres villes d'Afrique – entre autres Dakar et Kampala – le représentant d'un parti politique élu pour assurer le bon fonctionnement de la ville n'est pas membre du parti politique au pouvoir. En Sierra Leone, où les loyautés et les clivages politiques sont particulièrement prononcés, cette situation continue à provoquer des blocages.

Malgré le transfert des pouvoirs énoncé dans le *2004 Local Government Act* (Loi de 2004 sur l'administration locale), ces mesures ne se sont toujours pas matérialisées. Les ministères compétents de l'administration centrale – par exemple, le ministère des Administrations locales et du Développement rural et le ministère des Terres, du Logement et de l'Aménagement du territoire – ont pour mission de fixer les orientations générales des politiques. Pour autant, le manque de dialogue, de coordination et d'engagement politique ne font que retarder et entraver l'application effective des politiques et décisions proposées.

Le Conseil municipal de Freetown mène un nombre d'initiatives croissant pour stimuler la transformation économique de la ville. La planification est une partie essentielle de tout effort de développement d'une ville. Cependant, à Freetown, il est impossible d'en assurer effectivement la réalisation, lorsque la politique influence les initiatives. Ce sont les Freetoniens eux-mêmes qui, plus que d'autres, en ressentent les conséquences. En dernier ressort, ils se tournent vers la ville dans l'espoir d'y trouver de meilleurs services, un encombrement moindre et des initiatives capables d'atténuer les vulnérabilités climatiques et d'améliorer les opportunités économiques. Freetown a toujours le potentiel de devenir un moteur de croissance mais, à l'instar de bon nombre d'initiatives en Sierra Leone, un manquement à concrétiser les plans envisagés – surtout en ce qui concerne la planification urbaine et la délivrance de permis de construire – continue de freiner les ambitions de la ville.

Notes

1 Aussi Nouveau Programme pour les villes des Nations Unies (https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-French.pdf)

2 Se reporter à l'analyse du Bureau régional pour l'Afrique du PNUD (2021) *Analysing long-term socio-economic impacts of COVID-19 across diverse African contexts*, United Nations Development Programme, Johannesburg, qui apporte une réflexion réaliste et nuancée.

3 Ces dynamiques sont présentées ailleurs : Pieterse, E (2018[45]), "The Politics of Governing African Urban Spaces", *International Development Policy / Revue internationale de politique de développement*, No. 10, pp. 26-54, http://journals.openedition.org/poldev/2626.

Références

Agbor, J., J. Taiwo et J. Smith (2012), *Sub-Saharan Africa's Youth Bulge: A Demographic Dividend Or Disaster?*, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/01_youth_bulge_agbor_taiwo_smith.pdf. [18]

Akinsete, A. et al. (2019), *The Sanitation Economy Opportunity for South Africa*, https://www.susana.org/_resources/documents/default/3-3692-7-1568622624.pdf. [44]

Amare, M. et al. (2021), « Youth Migration Decisions in Sub-Saharan Africa: Satellite-Based Empirical Evidence from Nigeria », *Population and Development Review*, vol. 47/1, pp. 151-179, https://doi.org/10.1111/padr.12383. [30]

Baer Arnorld, B. (2013), *How can Apple's redesigned iOS 7 avoid the patent wars?*, https://theconversation.com/how-can-apples-redesigned-ios-7-avoid-the-patent-wars-15476. [29]

BAfD (2021), *Fonds multidonateurs pour l'entrepreneuriat et l'innovation des jeunes*, https://www.afdb.org/fr/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/jobs-for-youth-in-africa/the-youth-entrepreneurship-and-innovation-multi-donor-trust-fund. [39]

Baydakova, A. (2021), *Thriving Under Pressure: Why Crypto Is Booming in Nigeria Despite the Banking Ban*, https://www.coindesk.com/markets/2021/07/06/thriving-under-pressure-why-crypto-is-booming-in-nigeria-despite-the-banking-ban/. [26]

Bornstein, A. (2005), « Political Violence », dans *Encyclopedia of Social Measurement*, Elsevier, https://doi.org/10.1016/b0-12-369398-5/00312-1. [20]

BRT Data (2021), *BRT Data - Lagos*, https://brtdata.org/location/africa/nigeria/lagos. [27]

CGLU Afrique (2018), *State of Local Development Implementation in Africa*, Cité et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique, https://knowledge.uclga.org/IMG/pdf/state_of_local_economic_development_implementation_in_africa_en_.pdf. [2]

CGLU Afrique, Cities Alliance (2018), *Évaluer l'environnement institutionnel des villes et collectivités territoriales en Afrique*, CGLU Afrique, Cities Alliance, https://knowledge-uclga.org/IMG/pdf/cl_en_afrique_2018.pdf. [3]

Cincotta, P., R. Engelman et A. D. (2003), *The security demographic: Population and civil conflict after the Cold War*. [14]

Cities Alliance (2017), *Human Resources Capacity Benchmarking, A Preliminary Toolkit for Planning and Management in Africa*, https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/Final%20Report%20on%20Municipal%20Staffing%20Toolkit_0.pdf. [5]

Connor, P. et A. Gonzalez-Barrera (2019), *Many Nigerians, Tunisians and Kenyans say they plan to leave their countries in the next five years*, https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/03/27/many-nigerians-tunisians-and-kenyans-say-they-plan-to-leave-their-countries-in-the-next-five-years/. [35]

Diepeveen, S., E. Tant et A. Bailey-Athias (2021), *Youth-led (digital) innovation and resilience during Covid-19: experiences from the African continent*, https://odi.org/en/publications/youth-led-digital-innovation-and-resilience-during-covid-19-experiences-from-the-african-continent/. [23]

Global Opportunity Explorer (2018), *Providing Incentives For Recycling In Low-Income Communities*, https://goexplorer.org/providing-incentives-for-recycling-in-low-income-communities/. [33]

Harrisberg, K. (2019), *Living off trash: South Africa's waste pickers reclaim the streets*, https://www.reuters.com/article/us-safrica-waste-cities-feature-idUSKCN1T00XF. [34]

Honwana, A. (2015), *Enough! Will youth protests drive social change in Africa?*, https://africanarguments.org/2015/12/enough-will-youth-protests-drive-social-change-in-africa/. [19]

Honwana, A. (2013), *Youth and Revolution in Tunisia*, Zed Books. [12]

Igbohor, K. (2017), *Africa's jobless youth cast a shadow over economic growth*, https://www.un.org/africarenewal/magazine/special-edition-youth-2017/africas-jobless-youth-cast-shadow-over-economic-growth. [16]

Institute of Migration (2020), *African Migration Report*, https://publications.iom.int/system/files/pdf/africa-migration-report.pdf. [13]

Irune, E. (2018), *Migration and training: a British-Nigerian surgeon's perspective*, https://www.entandaudiologynews.com/features/ent-features/post/migration-and-training-a-british-nigerian-surgeon-s-perspective. [38]

Ishaku, W. (2021), *Young Nigerians Express Renewed Hope For Migration Citing End SARS Saga*, https://humanglemedia.com/young-nigerians-express-renewed-hope-for-migration-citing-end-sars-saga/. [36]

Kazeem, Y. (2020), *Nigeria's unemployment rate has more than tripled in the last five years—and it will only get worse*, https://qz.com/africa/1892237/nigerias-unemployment-rate-tripled-in-five-years/. [11]

Lawanson, T. (2018), *Urban Youth Bulge in Nigeria: Demographic Dividend or Dilemma?*, South African Local Government Association, https://cdn.gcro.ac.za/media/documents/SALGA_Akanani_Magazine_IN-08.pdf. [7]

Lopes, C. (2019), *Africa in Transformation*, Springer International Publishing, https://doi.org/10.1007/978-3-030-01291-5. [43]

Matotoka, M. (2021), « Discrimination on the grounds of pregnancy, denial of maternity leave and lack of conducive environment for nursing mother in the workplace in South Africa », *Obiter*, vol. 41/3, pp. 593-607, https://doi.org/10.17159/obiter.v41i3.9581. [25]

Min-Harris, C. (2009), *Youth migration and poverty in sub-Saharan Africa: Empowering the rural youth*, https://www.youthpolicy.org/wp-content/uploads/library/2009_Youth_Migration_Poverty_Sub-Saharan_Africa_Eng.pdf. [8]

Mo Ibrahim Foundation (2019), *Africa's Youth: Jobs or Migration? Demographic, economic prospects and mobility*, https://mo.ibrahim.foundation/sites/default/files/2020-05/2019-forum-report_0.pdf. [15]

Mo Ibrahim Foundation (2018), *Public Service in Africa*, https://mo.ibrahim.foundation/sites/default/files/2021-06/2018-forum-report.pdf. [4]

Moller, H. (1968), « Youth as a Force in the Modern World », *Comparative Studies in Society and History*, vol. 10/3, pp. 237-260, https://doi.org/10.1017/s0010417500004898. [17]

OCDE/CSAO (2020), *Dynamiques de l'urbanisation africaine 2020 : Africapolis, une nouvelle géographie urbaine*, Cahiers de l'Afrique de l'Ouest, Éditions OCDE, https://doi.org/10.1787/b6bccb81-en. [1]

OIT (2020), *Global Employment trends for Youth 2020, Technology and the future of jobs*, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_737648.pdf. [22]

Oluka, P. (2020), *GoKada, Max.ng, ORide investors to lose about $200m as Lagos bans commercial bikes*, https://techeconomy.ng/2020/01/gokada-max-ng-oride-investors-to-lose-about-200m-as-lagos-bans-commercial-bikes/. [28]

ONU-Habitat (dir. pub.) (2021), *National Urban Policy Database*, https://urbanpolicyplatform.org/national-urban-policy-database/#table (consulté le 3 November 2021). [42]

Parnell, S. et E. Pieterse (2015), « Translational Global Praxis: Rethinking Methods and Modes of African Urban Research », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 40/1, pp. 236-246, https://doi.org/10.1111/1468-2427.12278. [45]

Pieterse, E. et W. Smit (2014), *Institutions, Decentralisation and Urban Development*, Routledge. [41]

Pietersen, E. (2018), « The Politics of Governing African Urban Spaces », *Revue internationale de politique de développement* 10, pp. 26-52, https://doi.org/10.4000/poldev.2626. [47]

PNUE (2018), *L'Avenir de la Gestion des Déchets en Afrique, Synthèse pour les décideurs*, https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/25515/Africa_WMO_Summary_FR.pdf?sequence=3&isAllowed=y. [31]

Racapé, C. (2019), *Plastic waste – a new currency in low income countries*, https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/blog/plastic-waste-a-new-currency-in-low-income-countries/. [32]

Roberts, R. et T. Lawanson (2021), *Cities of Refuge? Urban Integration Strategies of Internally Displaced persons in Nigeria*. [21]

Rocca, C. et I. Schultes (2020), *Africa's Youth: Action needed now to support the continent's greatest asset*, https://mo.ibrahim.foundation/sites/default/files/2020-08/international-youth-day-research-brief.pdf. [6]

Stren, R. (1972), « Urban policy in Africa: A political analysis », *African Studies Review*, vol. 15/(3), pp. pp. 489-516, p. 505. [40]

Toesland, F. (2018), *Women-led tech startups on the rise in Africa*, https://www.un.org/africarenewal/magazine/august-november-2018/women-led-tech-startups-rise-africa. [24]

UA, OIM (2020), *Rapport sur la migration en Afrique, Remettre en question le récit*, https://publications.iom.int/system/files/pdf/Africa-Migration-Report-FR.pdf. [46]

UNICEF (2021), *unicef.org*, https://www.unicef.org/press-releases/learners-south-africa-one-school-year-behind-where-they-should-be. [10]

UNICEF (2020), *COVID-19: A Catastrophe for Children in Sub-Saharan Africa – Cash Transfers and a Marshall Plan Can Help*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3744771. [9]

Woldegiorgis, E. et C. Scherer (2019), *Partnership in Higher Education: Trends between African and European Institutions*, Brill Sense, http://Woldegiorgis, E. and C. Scherer (2019), Partnership in Higher Education: Trends between African and European Institutions, Brill. [37]

Cahiers de l'Afrique de l'Ouest

Dynamiques de l'urbanisation africaine 2022

LE RAYONNEMENT ÉCONOMIQUE DES VILLES AFRICAINES

Ce rapport apporte un éclairage nouveau sur les économies urbaines africaines, d'une portée et d'une précision unique. Sur la base de données recueillies auprès de plus de 4 millions d'individus et d'entreprises, issus de 2 600 villes de 34 pays africains, le rapport montre que l'urbanisation contribue à l'amélioration des résultats économiques et du niveau de vie. Dans la plupart des dimensions socio-économiques, les villes obtiennent des résultats nettement supérieurs aux pays au sein desquels elles sont situées. En Afrique, l'urbanisation est responsable d'environ 30% de la croissance du produit intérieur brut (PIB) par habitant au cours des 20 dernières années. Les bénéfices de l'urbanisation sur les performances économiques et la qualité de vie s'étendent au-delà des limites de la ville et profitent également aux zones rurales. Les pôles urbains transnationaux émergent le long des côtes ainsi qu'à l'intérieur du continent, offrant de nouvelles opportunités de développement économique. Sur la base de ces résultats, le rapport définit des priorités politiques, aux niveaux national et local, essentielles pour réaliser le potentiel de l'urbanisation. Parmi celles-ci, le rôle économique des villes devrait être pleinement intégré dans la planification du développement national. Par ailleurs, les gouvernements locaux ont besoin d'une plus grande capacité fiscale et administrative pour devenir des acteurs clés du développement économique.

Urban and Municipal Development Fund
Improving the quality of life in African cities

IMPRIMÉ ISBN 978-92-64-50560-5
PDF ISBN 978-92-64-51019-7

9 789264 505605