



GRUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT  
AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP

Cities Alliance  
Cities Without Slums

Hosted by  
UNOPS

Cahiers de l'Afrique de l'Ouest

# Dynamiques de l'urbanisation africaine 2025

## Planifier l'expansion urbaine





Cahiers de l'Afrique de l'Ouest

# **Dynamiques de l'urbanisation africaine 2025**

PLANIFIER L'EXPANSION URBAINE

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE et de la BAD, de l'UNOPS-Cities Alliance et de CGLU Afrique. Les opinions exprimées et les arguments utilisés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE ou des membres ou partenaires de la BAD, de l'UNOPS-Cities Alliance et de CGLU Afrique.

Les noms de pays et territoires, cartes et les avertissements territoriaux employés dans ce document sont ceux qu'utilise l'OCDE.

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.

**Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

OCDE et al. (2025), *Dynamiques de l'urbanisation africaine 2025 : Planifier l'expansion urbaine*, Cahiers de l'Afrique de l'Ouest, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/cb26f4e2-fr>.

ISBN 978-92-64-37283-2 (PDF)

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

**Crédits photo :** Image de couverture dessinée par © Yunseok Seo. Chapitre 1 © NoyanYalcin/Shutterstock.com. Chapitre 2 © Andre Silva Pinto/Shutterstock.com. Chapitre 3 © mehdi33300/Shutterstock.com. Chapitre 4 © Tolu Owoeye/Shutterstock.com. Chapitre 5 © Truba7113/Shutterstock.com.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : <https://www.oecd.org/fr/publications/support/corrigenda.html>.

© OCDE/BAD/UNOPS-Cities Alliance/CGLU Afrique, 2025



**Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)**

Cette œuvre est mise à disposition sous la licence Creative Commons Attribution 4.0 International. En utilisant cette œuvre, vous acceptez d'être lié par les termes de cette licence (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

**Attribution** – Vous devez citer l'œuvre.

**Traductions** – Vous devez citer l'œuvre originale, identifier les modifications apportées à l'original et ajouter le texte suivant : *En cas de divergence entre l'œuvre originale et la traduction, seul le texte de l'œuvre originale sera considéré comme valide.*

**Adaptations** – Vous devez citer l'œuvre originale et ajouter le texte suivant : *Il s'agit d'une adaptation d'une œuvre originale de l'OCDE, de la BAD, de l'UNOPS-Cities Alliance et de CGLU Afrique. Les opinions exprimées et les arguments utilisés dans cette adaptation ne doivent pas être rapportés comme représentant les vues officielles de l'OCDE ou de ses pays Membres ou des membres et partenaires de la BAD, UNOPS-Cities Alliance et CGLU Afrique.*

**Contenu provenant de tiers** – La licence ne s'applique pas au contenu provenant de tiers qui pourrait être incorporé dans l'œuvre. Si vous utilisez un tel contenu, il relève de votre responsabilité d'obtenir l'autorisation auprès du tiers et vous serez tenu responsable en cas d'allégation de violation.

Vous ne devez pas utiliser les logos respectifs de l'OCDE, de la BAD, de l'UNOPS-Cities Alliance ou de CGLU Afrique, l'identité visuelle ou l'image de couverture sans autorisation expresse, ni suggérer que l'OCDE, la BAD, l'UNOPS-Cities Alliance ou CGLU Afrique approuvent votre utilisation de l'œuvre.

Tout litige découlant de cette licence sera réglé par arbitrage conformément au Règlement d'arbitrage de la Cour permanente d'arbitrage (CPA) de 2012. Le siège de l'arbitrage sera Paris (France). Le nombre d'arbitres sera d'un.

# 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 dont le Secrétariat est hébergé par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). L'OCDE/CSAO produit et cartographie des données, fournit des analyses informées et facilite le dialogue stratégique, pour faciliter une meilleure anticipation des transformations de la région et leur effet sur les territoires. Il promeut la coopération régionale en tant qu'outil de développement durable et de stabilité. Ses domaines de travail portent sur les transformations des systèmes alimentaires, les villes, les territoires, l'environnement, et la sécurité.

Ses membres et partenaires financiers sont l'Autriche (Ministère fédéral des Affaires européennes et étrangères/Agence autrichienne pour le développement), la Belgique (Ministère des Affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération au développement), le Canada (Affaires

mondiales 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), l'Espagne (Agence espagnole de coopération internationale au développement), les États-Unis (USAID), la France (Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères/Agence française de développement), la GIZ (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*), le Luxembourg (Ministère des Affaires étrangères et européennes/Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire), les Pays-Bas (Ministère des Affaires étrangères), la Suisse (Direction du développement et de la coopération/Département fédéral des affaires étrangères), la Commission de l'UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine) et l'Union européenne.

Plus d'informations : [www.oecd.org/fr/csao](http://www.oecd.org/fr/csao)

# 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 (BAD), 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.

Plus d'informations : [www.afdb.org](http://www.afdb.org)

# Cities Alliance

Cities Alliance est un partenariat mondial hébergé par l'UNOPS, qui lutte contre la pauvreté urbaine et soutient les villes dans la réalisation du développement durable. Pour ses activités et sa mission, Cities Alliance gère un fonds multi-donneurs. L'organisation met l'accent sur l'amélioration du bien-être des populations les plus vulnérables dans les villes, grâce à des

solutions multisectorielles innovantes abordant le changement climatique, la migration et le déplacement forcé, l'égalité des sexes et le développement économique, principalement dans le secteur informel des villes secondaires.

Plus d'informations : [www.citiesalliance.org](http://www.citiesalliance.org)

# Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique

Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (CGLU Afrique) est l'organisation faîtière des collectivités territoriales d'Afrique a été fondée en 2005 dans la ville de Tshwane, en Afrique du Sud, à la suite de l'unification de trois groupes continentaux de gouvernements locaux, à savoir l'Union africaine des autorités locales (AULA) ; l'Union des Villes Africaines (UVA); et la section *Afrique de l'União das Cidades e Capitais Lusófonas* (UCCLA).

CGLU Afrique regroupe 51 associations nationales de gouvernements locaux et régionaux de toutes les régions d'Afrique, ainsi que 2000 villes et territoires de plus de 100 000 habitants. CGLU Afrique représente plus de 350 millions de

citoyens africains. Membre fondateur de l'organisation mondiale CGLU, elle en est la section régionale pour l'Afrique. Le siège de CGLU Afrique est basé à Rabat, capitale du Royaume du Maroc, où elle jouit du statut diplomatique en tant qu'Organisation Internationale Panafricaine.

CGLU Afrique a également cinq bureaux régionaux à travers le continent : au Caire, Égypte, pour l'Afrique du Nord ; à Accra, Ghana, pour l'Afrique de l'Ouest ; à Libreville, Gabon, pour l'Afrique centrale ; à Nairobi, Kenya, pour l'Afrique de l'Est ; et à Pretoria, en Afrique du Sud, pour l'Afrique australe.

Plus d'informations : [www.uclga.org](http://www.uclga.org)

# Avant-propos

---

Ces 30 prochaines années, la population urbaine connaîtra une croissance rapide en Afrique où, selon les données d'*Africapolis*, le nombre de citoyens devrait presque doubler d'ici 2050, bondissant de 704 millions à 1.4 milliards, soit deux Africains sur trois. L'expansion des agglomérations urbaines s'accompagnera alors d'une forte hausse de la demande de foncier, de logements, d'infrastructures et de services.

La manière dont les villes se développent impacte tous les aspects de la vie urbaine : accès aux emplois et aux services, santé, interactions sociales, sécurité, coût de la vie, activités économiques. Elle a une incidence sur le niveau d'égalité des chances et d'inclusion, notamment sur la participation des femmes au marché du travail, et infléchit les interactions avec les écosystèmes et le péri-urbain ainsi que les avantages de l'urbanisation dans les différents pays.

Il est possible d'améliorer les politiques actuelles de gestion de la croissance des villes africaines afin de mieux faire face au rythme d'urbanisation, en veillant par exemple à la consultation des acteurs locaux dans l'élaboration des politiques au niveau national, ou encore à la rationalisation des processus actuellement longs et coûteux des projets d'investissement.

Pour relever ces défis, il faudra toutefois une planification proactive, une gouvernance efficace et des stratégies de financement novatrices, seuls gages de réalisation du plein potentiel de prospérité et d'inclusivité des villes africaines. Les projections et analyses de ce rapport fournissent aux décideurs politiques des recommandations concrètes dans ces domaines clés.

La planification urbaine doit être adaptative, créative et ancrée localement. Car les villes du continent sont confrontées à un défi de taille : comment accueillir leur population en constante augmentation ? Pour tenir le rythme de cette expansion urbaine, les gouvernements centraux et locaux devront mettre en place les mesures incitatives adéquates pour dynamiser l'investissement dans les infrastructures, notamment le logement, et améliorer l'offre de services de base.

Si les expériences des autres régions du monde sont, à ce titre, riches d'enseignement, l'urbanisme doit aussi veiller à s'ancrer dans les réalités locales. Ses nouvelles approches gagneraient en outre à davantage prendre en compte et mobiliser l'ensemble des parties prenantes, les capacités locales et l'informalité afin de cerner au mieux les possibilités d'amélioration.

En prenant des mesures proactives sans plus attendre, les villes pourraient devenir de véritables lieux d'innovation, d'opportunités et d'inclusion sociale. La mobilisation des nouvelles technologies et des données les plus récentes peut notamment leur permettre d'améliorer la pertinence et la mise en œuvre de leur planification urbaine ; tandis que l'intégration systématique des enjeux climatiques, environnementaux et énergétiques peut poser les bases d'une réduction pérenne des émissions de gaz à effet de serre, atténuer l'exposition aux phénomènes météorologiques extrêmes et contribuer au développement de villes plus durables et résilientes.

La gouvernance et les financements sont, dans ce contexte, deux pierres angulaires de la transformation urbaine. Or, l'efficacité de la première et la pérennité des seconds s'avèrent tributaires de la cohérence des stratégies et réglementations adoptées. Faute de quoi, la gestion de la croissance urbaine restera fragmentée et sous-financée, au détriment de l'inclusion et du développement des infrastructures et des services.

L'adoption d'une vision nationale commune de l'urbanisation et de la planification urbaine peut aider les gouvernements à réussir cette transformation, en orientant la réforme de leurs cadres de gouvernance urbaine et en renforçant leurs structures de gouvernance locale. Une vision qui devra en outre accorder aux villes l'autonomie qui leur est nécessaire pour gérer leur croissance et améliorer la coordination multi-niveaux entre régions et secteurs. L'adaptation de la gouvernance et des structures financières aux évolutions des réalités géographiques peut par ailleurs favoriser l'émergence de nouveaux mécanismes de financement, contribuant ainsi à dynamiser l'investissement privé.

Il est dans le même temps possible de mieux aligner les projets d'infrastructures et de services publics recevant les financements sur les besoins réels des économies africaines, notamment en renforçant l'efficacité des dépenses publiques afin de mettre les investissements au service des projets prioritaires. L'amélioration de l'accès au crédit et de l'efficacité des politiques réglementaires contribuerait en outre à créer un climat propice à l'investissement et donc à augmenter les financements à disposition des villes.

Dotées des stratégies urbaines adéquates de planification, de gouvernance et d'investissement, les villes africaines ont tout pour devenir des foyers de croissance, d'innovation et d'opportunités. Fort de ce constat, ce rapport propose

aux décideurs politiques, gouvernements, partenaires de développement et parties prenantes internationales, le panorama le plus exhaustif à ce jour des dynamiques futures d'urbanisation en Afrique, à l'appui d'un programme complet d'action. Car c'est en s'attachant dès maintenant à planifier son

expansion urbaine que le continent a la possibilité d'inscrire la croissance de ses villes sous le signe de la durabilité, de l'inclusion et de la résilience, et ainsi, de leur ouvrir la voie vers un avenir prospère.



**Mathias CORMANN**

Secrétaire général  
Organisation de coopération  
et de développement économiques



**Hadizatou Rosine SORI-COULIBALY**

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



**Solomon QUAYNOR**

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



**Greg MUNRO**

Directeur  
Cities Alliance

# Remerciements

---

*Dynamiques de l'urbanisation africaine 2025 : Planifier l'expansion urbaine*, est un rapport conjoint préparé par le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (OCDE/CSAO), la Banque africaine de développement (BAD), Cities Alliance et Cités et Gouvernements Locaux Unis pour l'Afrique (CGLU Afrique).

Le secrétariat de l'OCDE/CSAO a assuré la coordination générale du rapport, celle-ci a été dirigée par l'intermédiaire de Philipp Heinrigs. Les principaux membres de l'équipe étaient Margherita Fadda (chapitres 1 et 2), Inhoi Heo (analyses de données), Patrick Lamson-Hall (chapitre 2) et Zhiying Zou (analyses de données et soutien à la recherche).

L'Institut e-Geopolis a produit les projections d'expansion urbaine d'Africapolis et a contribué à l'analyse des données. L'équipe était dirigée par François Moriconi-Ebrard, directeur de recherche au Centre national français de la recherche scientifique (CNRS), Université de Paris, Laboratoire interdisciplinaire des énergies de demain (LIED) et président de l'Institut e-Geopolis, ainsi que José Luis San Emeterio, chercheur affilié à l'Institut e-Geopolis. Hervé Gazel, Université de Lyon 3, et Rémy Pascal ont fourni des conseils scientifiques et des analyses de données.

Julian Baskin, Conseiller principal en urbanisme, Cities Alliance, et François Paul Yatta, directeur des opérations et de l'assistance technique, CGLU Afrique, sont les auteurs du chapitre 3.

L'équipe de la BAD était dirigée par Mike Salawou, directeur du département infrastructure et développement urbain, et supervisée par Stefan Atchia, directeur de la division urbaine. Cheikhou Balde, spécialiste urbain, a géré la contribution de la BAD (chapitre 4) ; Anne Sinet, consultante en finances locales et financement du développement urbain, a analysé les données ; Alice Nabalamba, spécialiste urbain en chef et Ane B. Cuadrado Galardi ont révisé le chapitre.

Les contributions aux essais du chapitre 5 ont été apportées par : Luc Gnacadja, président de GPS-Development, ancien secrétaire exécutif de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification et ancien ministre de l'Environnement

et du développement urbain du Bénin ; Kobie Brand, secrétaire général adjoint d'ICLEI et directeur régional d'ICLEI Afrique, ainsi que Paul Currie, directeur des systèmes urbains d'ICLEI Afrique ; Léo Brenet, du Groupe de recherche et de réalisation pour le développement rural (GRDR) et Issagha Diagana, professeur de géographie urbaine à l'Université de Nouakchott et conseiller du Premier ministre de Mauritanie, ancien directeur général de l'habitat et de l'urbanisme en Mauritanie ; également Nancy Odendaal, professeur de planification urbaine et régionale à l'Université du Cap et ancienne présidente du comité directeur de l'Association des écoles africaines de planification ; et enfin, Anjali Mahendra et Aklilu Fikresilassie du *Ross Center for Sustainable Cities, World Resource Institute*.

Le rapport a bénéficié des contributions et commentaires perspicaces de Marie Trémolières, Brilé Anderson et Jorge Patiño (OCDE/CSAO), Giuseppe Tesoriere, Eyrusalem Siba et Lusungu Kayani (Commission économique pour l'Afrique des Nations unies). Les auteurs remercient également le Fonds de développement urbain et municipal (FDUM) de la BAD.

La version anglaise a été éditée par Vicky Elliot et la version française par Sophie Alibert. La traduction française a été assurée par Marika Boiron. Luminess, Lia Beyeler, Arianna Ingle, Anna Ellis et Axelle Guerin ont préparé le manuscrit pour la publication. Yunseok Seo a contribué à la conception graphique.

# Table des matières

AVANT-PROPOS.....	5
REMERCIEMENTS.....	7
ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES.....	13
RÉSUMÉ.....	15

## CHAPITRE 1

### **EXPANSION URBAINE DE L'AFRIQUE À L'HORIZON 2050..... 20**

#### **LES PROJECTIONS, UN OUTIL INCONTOURNABLE DE LA PLANIFICATION ET DE L'ACTION PUBLIQUE DANS LE CADRE DU DÉVELOPPEMENT URBAIN..... 22**

Les projections de la croissance urbaine, un exercice démographique mais aussi spatial.....22

#### **MÉTHODOLOGIE DES PROJECTIONS URBAINES D'AFRICAPOLIS À L'HORIZON 2050..... 24**

Étape 1 : projections de la population urbaine.....25

Étape 2 : projections de la superficie urbaine.....25

Étape 3 : cartographie de l'extension de la superficie urbaine.....26

Étape 4 : fusion d'agglomérations.....28

Difficultés et limites.....29

#### **DYNAMIQUES DE L'URBANISATION AFRICAINE POUR LA PÉRIODE 2020-50..... 32**

La population urbaine de l'Afrique devrait dépasser celle de la Chine, de l'Inde, de l'Europe et des États-Unis réunis.....32

La croissance démographique de l'Afrique devrait être urbaine à 80 %.....33

Deux Africains sur trois devraient vivre en milieu urbain.....34

Plus de villes, et notamment de grandes villes.....35

Essor des grandes agglomérations urbaines à travers le continent.....38

Forte croissance des agglomérations urbaines intermédiaires.....40

Poursuite de la croissance des petites agglomérations urbaines.....41

Émergence de nouvelles agglomérations urbaines et transformation des zones rurales.....42

#### **PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES SPATIALES DE L'EXPANSION URBAINE EN AFRIQUE..... 46**

Les zones de bâti des agglomérations urbaines africaines devraient plus que doubler.....46

Ce sont les grandes agglomérations urbaines qui augmenteront le plus en superficie.....47

La fusion, vecteur clé de la croissance des agglomérations urbaines sur le plan spatial et démographique.....48

Fusions à grande échelle et formation de mégaagglomérations.....50

L'urbanisation généralisée, ou le phénomène de fusion porté à l'extrême.....53

Les régions métropolisées, creuset de dynamiques urbaines.....55

Expansion urbaine de l'intérieur du continent.....56

#### **NOTES..... 58**

#### **RÉFÉRENCES..... 58**

#### **ANNEXE 1.A. POPULATION URBAINE..... 59**

#### **ANNEXE 1.B. CROISSANCE DE LA POPULATION URBAINE..... 61**

#### **ANNEXE 1.C. TAUX D'URBANISATION..... 63**

#### **ANNEXE 1.D. NOMBRE D'AGGLOMÉRATIONS..... 65**

#### **ANNEXE 1.E. DISTANCE MOYENNE ENTRE LES AGGLOMÉRATIONS..... 67**

## CHAPITRE 2

<b>PLACE AUX VILLES AFRICAINES.....</b>	<b>70</b>
<b>TIRER LE MEILLEUR PARTI D'UNE URBANISATION EXPONENTIELLE.....</b>	<b>72</b>
Accueillir le potentiel de la croissance urbaine.....	72
La nécessité d'une planification urbaine.....	72
Le rôle de la planification urbaine.....	73
L'impératif d'une planification dès aujourd'hui.....	73
<b>DIAGNOSTIC DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT URBAIN EN AFRIQUE.....</b>	<b>74</b>
<b>PLANIFIER LA CROISSANCE URBAIN EN AFRIQUE.....</b>	<b>76</b>
Extension et densification.....	76
Planifier les zones d'extension.....	77
Planifier les zones urbaines existantes.....	80
Planifier les régions métropolitaines.....	81
L'accès au foncier, pierre angulaire d'un aménagement urbain efficace.....	
Planifier en intégrant l'informalité.....	86
<b>ENJEUX ET PERSPECTIVES DE LA PLANIFICATION URBAIN EN AFRIQUE.....</b>	<b>86</b>
Intégrer le changement climatique dans la planification urbaine pour bâtir de meilleurs environnements urbains.....	87
Repenser les politiques du logement.....	87
Innovier dans la planification des transports : de la mobilité à l'accessibilité.....	88
<b>NOTES.....</b>	<b>91</b>
<b>RÉFÉRENCES.....</b>	<b>91</b>
<b>ANNEXE 2.A. MINISTÈRES CHARGÉS DE LA PLANIFICATION URBAIN PAR PAYS.....</b>	<b>96</b>
<b>ANNEXE 2.B. NOMS DES PLANS D'URBANISME PAR PAYS.....</b>	<b>98</b>

## CHAPITRE 3

<b>GOUVERNER DES VILLES EN PLEINE EXPANSION.....</b>	<b>100</b>
<b>UNE GOUVERNANCE URBAIN EFFICACE S'IMPOSE FACE À LA RAPIDITÉ DE LA CROISSANCE DES VILLES.....</b>	<b>102</b>
<b>LA RAPIDITÉ DU PROCESSUS D'URBANISATION REQUIERT D'ACTIONS RAPIDES.....</b>	<b>102</b>
Faire évoluer le discours sur l'urbanisation pour vaincre les résistances politiques à la réforme de la gouvernance urbaine.....	103
Ouvrir la voie à une nouvelle approche de la gouvernance urbaine.....	103
<b>INSTITUTIONS CHARGÉES DE LA GOUVERNANCE URBAIN.....</b>	<b>106</b>
La décentralisation, un levier pour améliorer la gestion des villes.....	106
Nécessité d'une gouvernance multi-niveaux.....	110
<b>LA REPRÉSENTATIVITÉ, PRINCIPE CLÉ D'UNE GOUVERNANCE URBAIN EFFICACE.....</b>	<b>112</b>
Démocratie locale et transparence des collectivités territoriales.....	113
Le défi des quartiers informels et des populations non recensées.....	114
<b>RÔLE DES SYSTÈMES DE GOUVERNANCE FONCIÈRE.....</b>	<b>116</b>
Gouvernance foncière et urbaine face à la complexité des processus de production foncière.....	117
La fragmentation juridictionnelle des villes en pleine expansion.....	118
<b>INSCRIRE LA GOUVERNANCE URBAIN DANS UNE PERSPECTIVE DE LONG TERME.....</b>	<b>120</b>
<b>NOTES.....</b>	<b>121</b>
<b>RÉFÉRENCES.....</b>	<b>121</b>

## CHAPITRE 4

<b>FINANCER LA CROISSANCE DES VILLES AFRICAINES.....</b>	<b>124</b>
<b>INVESTIR DANS DES VILLES AFRICAINES EN PLEINE EXPANSION.....</b>	<b>126</b>
<b>DYNAMIQUES ACTUELLES DES INVESTISSEMENTS URBAINS EN AFRIQUE.....</b>	<b>126</b>
Les investissements ne sont pas à la hauteur des besoins.....	126
Les dépenses d'investissement se concentrent sur quelques grands projets dans les grandes villes.....	129

Estimer les besoins en investissements urbains .....	131
Obstacles à l'accès des villes à davantage d'investissements .....	133
<b>LA MISE EN PLACE D'UNE STRATÉGIE, D'UNE PLANIFICATION ET D'UNE RÉGLEMENTATION GOUVERNEMENTALES .....</b>	<b>135</b>
Le financement de l'urbanisation doit s'inscrire dans le cadre de stratégies nationales.....	135
La planification, levier d'investissements plus efficaces.....	136
Une amélioration des structures de gouvernance est nécessaire.....	136
... tout comme une adaptation des cadres réglementaires.....	137
<b>IL EST INDISPENSABLE D'INVESTIR PLUS ET MIEUX DANS L'URBANISATION DU CONTINENT AFRICAIN .....</b>	<b>139</b>
Mieux utiliser les financements disponibles.....	139
... mais aussi dépenser plus .....	141
<b>NOTES .....</b>	<b>145</b>
<b>RÉFÉRENCES .....</b>	<b>145</b>
<b>ANNEXE 4.A. FINANCEMENT DES MÉTROPOLIS : ÉTUDES DE CAS.....</b>	<b>149</b>
CHAPITRE 5	
<b>PERSPECTIVES DES RESPONSABLES ET DES EXPERTS POLITIQUES .....</b>	<b>152</b>
<b>LUC GNACADJA</b>	
Réinventer les villes africaines : leurs informalités sont-elles la clé d'un développement durable audacieux ? .....	154
<b>KOBIE BRAND ET PAUL CURRIE</b>	
Entre planification et réalité : un espace interstitiel à explorer pour réaliser le potentiel de prospérité de la transition urbaine africaine.....	157
<b>LÉO BRENET ET ISSAGHA DIAGANA</b>	
Expansion urbaine à Kaédi, une ville moyenne de la vallée du fleuve Sénégal .....	161
<b>NANCY ODENDAAL</b>	
Les infrastructures, levier d'un développement urbain durable et inclusif : comment urbanistes et ingénieurs peuvent, ensemble, réinventer les villes africaines ? .....	164
<b>ANJALI MAHENDRA ET AKLILU FIKRESILASSIE</b>	
Adaptation aux changements climatiques et croissance urbaine en Afrique : quels impacts sur le financement et la planification de villes en pleine expansion ?.....	167
<b>NOTES .....</b>	<b>172</b>
<b>RÉFÉRENCES .....</b>	<b>172</b>
GLOSSAIRE.....	

## Graphiques

<b>Graphique 1.1.</b> Utilisation d'une modélisation par automate cellulaire pour la cartographie de l'extension de la superficie urbaine .....	26
<b>Graphique 1.2.</b> Densité de population : sept facteurs clés.....	30
<b>Graphique 1.3.</b> Mise en perspective de la population urbaine africaine à l'horizon 2050 .....	32
<b>Graphique 1.4.</b> Projection de l'évolution des taux d'urbanisation sur la période 2020-50 .....	36
<b>Graphique 1.5.</b> Répartition de la population urbaine par taille d'agglomération, 2020-50 .....	40
<b>Graphique 1.6.</b> Dix pays africains où l'augmentation de la superficie urbaine devrait être la plus rapide .....	47
<b>Graphique 1.7</b> Contribution des fusions et absorptions à l'augmentation de la population et de la superficie des agglomérations urbaines .....	49
<b>Graphique 1.8.</b> Implications démographiques des fusions et absorptions à Kampala, Ouganda .....	51
<b>Graphique 2.1.</b> Stratégies de densification.....	81
<b>Graphique 2.2.</b> Obstacles réglementaires courants à la densification .....	82
<b>Graphique 3.1.</b> Répondre aux besoins financiers des collectivités territoriales.....	109
<b>Graphique 3.2.</b> Capacités en ressources humaines de 16 villes africaines.....	110

<b>Graphique 4.1.</b> Engagements au titre du financement des infrastructures.....	127
<b>Graphique 4.2.</b> Investissements directs des administrations publiques.....	128
<b>Graphique 4.3.</b> Engagements en matière de dépenses d'infrastructure par contributeur en 2020.....	128
<b>Graphique 4.4.</b> Engagements en matière de dépenses d'infrastructure par type d'instrument financier en 2020.....	129
<b>Graphique 4.5.</b> Engagements en matière de dépenses d'infrastructure par secteur en 2020.....	130
<b>Graphique 4.6.</b> Part des ménages ayant accès à l'électricité, selon le pays et la taille des villes.....	124
<b>Graphique 4.7.</b> Besoins d'investissements dans les infrastructures urbaines, analyse sectorielle et des coûts (USD, 2010).....	132
<b>Graphique 4.8.</b> Besoins d'adaptation au changement climatique.....	134
<b>Graphique 4.9.</b> Recettes totales et recettes fiscales des gouvernements infranationaux.....	134
<b>Graphique 4.10.</b> Paradoxe des infrastructures en Afrique : rares sont les projets à atteindre le stade du bouclage financier.....	138
<b>Graphique 5.1.</b> Sept transformations transversales au service de villes africaines plus équitables, prospères et durables : feuille de route.....	171

## Cartes

<b>Carte 1.1.</b> Projection de l'extension de la superficie urbaine de Niamey, Niger, 2020-50.....	27
<b>Carte 1.2.</b> Croissance de la population urbaine en Afrique, 2020-50.....	34
<b>Carte 1.3.</b> Taux d'urbanisation en Afrique, 2020-50.....	35
<b>Carte 1.4.</b> Agglomérations urbaines de plus d'un million d'habitants en 2050.....	38
<b>Carte 1.5.</b> Croissance de la population des agglomérations urbaines grandes, intermédiaires et petites, 2020-50.....	38
<b>Carte 1.6.</b> Part de la croissance de la population urbaine totale dans les agglomérations urbaines grandes, intermédiaires et petites, 2020-50.....	38
<b>Carte 1.7.</b> Émergence de nouvelles agglomérations urbaines.....	44
<b>Carte 1.8.</b> Dynamiques de croissance des agglomérations compactes, Tahoua, Niger.....	45
<b>Carte 1.9.</b> Croissance annuelle des zones de bâti des agglomérations urbaines africaines, 2020-50.....	46
<b>Carte 1.10.</b> Augmentation de la superficie urbaine, par taille d'agglomération, 2020-50.....	48
<b>Carte 1.11.</b> Exemples de fusion linéaire et de grappe dense.....	49
<b>Carte 1.12.</b> Implications spatiales des fusions et absorptions à Kampala, Ouganda.....	50
<b>Carte 1.13.</b> Expansion urbaine à Nairobi, Kenya, 2020-50.....	52
<b>Carte 1.14.</b> Extension de l'urbanisation au Burundi, 2020-50.....	53
<b>Carte 1.15.</b> Extension de l'urbanisation en Belgique, 2011.....	54
<b>Carte 1.16.</b> Région métropolitaine de Casablanca.....	55
<b>Carte 1.17.</b> Région métropolitaine de Dakar.....	56
<b>Carte 1.18.</b> Villes intérieures du continent africain en 2050.....	57
<b>Carte 2.1.</b> Exemple d'extension, Bobo Dioulasso, Burkina Faso.....	76
<b>Carte 2.2.</b> Croissance des régions métropolitaines, Conakry, Guinée.....	83
<b>Carte 3.1.</b> Politiques urbaines nationales (PUN) sur le continent africain.....	105
<b>Carte 3.2.</b> Évaluation de l'environnement institutionnel des villes et des collectivités territoriales, 2021.....	112
<b>Carte 3.3.</b> Fragmentation juridictionnelle à Bamako, Mali.....	119

## Tableaux

<b>Tableau 1.1.</b> Projections urbaines d'Africapolis pour 2025-50.....	24
<b>Tableau 1.2.</b> Exemple d'extrapolation de rapport (ratio shift-share) : Abidjan, Côte d'Ivoire.....	25
<b>Tableau 1.3.</b> Processus spatiaux : définitions et conséquences.....	28
<b>Tableau 1.4.</b> Dix pays à la croissance de la population urbaine la plus rapide, 2020-50.....	33
<b>Tableau 1.5.</b> Trente agglomérations urbaines les plus peuplées d'Afrique.....	39
<b>Tableau 1.6.</b> Dix pays où la croissance de la population des agglomérations urbaines intermédiaires est la plus rapide en Afrique, 2020-50.....	41
<b>Tableau 1.7.</b> Dix pays où la croissance de la population des petites agglomérations urbaines est la plus rapide en Afrique, 2020-50.....	43

<b>Tableau 1.8.</b> Évolution du nombre d'agglomérations urbaines en Afrique, 2020-50.....	44
<b>Tableau 1.9.</b> Dix agglomérations les plus étendues d'Afrique à l'horizon 2050 .....	52
<b>Tableau 4.1.</b> Dépenses d'infrastructures en Afrique : besoins et déficit (selon la disponibilité des données) .....	131

## Encadrés

<b>Encadré 1.1.</b> Africapolis : définir l'urbain .....	31
<b>Encadré 1.2.</b> Émergence de nouvelles agglomérations urbaines au Niger et compacité des formes urbaines .....	45
<b>Encadré 1.3.</b> Urbanisation généralisée : comparaison des cas de la Belgique, du Burundi et du Rwanda .....	54
<b>Encadré 2.1.</b> Le rôle des agglomérations urbaines .....	73
<b>Encadré 2.2.</b> L'aménagement urbain, en bref .....	75
<b>Encadré 2.3.</b> La tentation des « villes nouvelles ».....	78
<b>Encadré 2.4.</b> Échelonner les investissements d'infrastructure.....	79
<b>Encadré 2.5.</b> La méthode UXP, un outil de planification de la croissance urbaine de demain.....	80
<b>Encadré 2.6.</b> Pression de la croissance urbaine sur l'espace périurbain.....	84
<b>Encadré 2.7.</b> Exemples de modalités d'accès au foncier .....	85
<b>Encadré 2.8.</b> Rôle des outils numériques.....	89
<b>Encadré 2.9.</b> L'inégalité des chances dans les villes : une question de justice sociale .....	90
<b>Encadré 3.1.</b> Intégrer une perspective urbaine dans la planification nationale du développement en Afrique : guide à l'intention des décideurs politiques.....	104
<b>Encadré 3.2.</b> La décentralisation, levier d'une efficacité renforcée.....	107
<b>Encadré 3.3.</b> Évaluation de l'environnement institutionnel des villes et des collectivités territoriales d'Afrique (City Enabling Environment ratings [CEE ratings]).....	111
<b>Encadré 3.4.</b> Environnement institutionnel en matière de lutte contre le changement climatique .....	113
<b>Encadré 3.5.</b> Organisations d'habitants de bidonvilles : les exemples inspirants du Libéria et de l'Ouganda .....	115
<b>Encadré 3.6.</b> Conversions ordinaires des usages des sols liées à l'urbanisation .....	118
<b>Encadré 4.1.</b> Méthodes d'estimation des besoins d'investissements dans les infrastructures.....	132
<b>Encadré 4.2.</b> Lien entre estimation des investissements urbains et plans d'urbanisme.....	137
<b>Encadré 4.3.</b> Qualité de la gouvernance et corruption : quels impacts sur les finances urbaines ?.....	139
<b>Encadré 4.4.</b> Repenser le modèle traditionnel de fourniture d'infrastructures et de services.....	141
<b>Encadré 4.5.</b> Mécanismes de financement basés sur le foncier .....	142
<b>Encadré 4.6.</b> Le Programme d'appui à la Commune de Casablanca (PACC) : un exemple de programme de financement axé sur les résultats.....	143
<b>Encadré 4.7.</b> Gouvernance et financement des métropoles .....	144
<b>Encadré 5.1.</b> Une initiative dédiée à la résilience des villes africaines en matière d'eau .....	170

## Images

<b>Image 1.1.</b> Ville de Dakar, Sénégal, décembre 1942.....	23
<b>Image 1.2.</b> Exemple d'expansion urbaine sur un plan d'eau à Makoko, Lagos, Nigéria .....	31
<b>Image 2.1.</b> Infill example: Lagos, Nigeria.....	77
<b>Image 5.1.</b> Kaédi : l'expansion urbaine fulgurante et mal encadrée .....	161

# Abréviations et Acronymes

<b>ACMI</b>	<i>African Carbon Market Initiative</i> (Initiative du marché africain du carbone)	<b>OCDE/CSAO</b>	Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest
<b>ACWA Fund</b>	<i>African Cities Water Adaptation Fund</i>	<b>ONU-Habitat</b>	Programme des Nations Unies pour les établissements humains
<b>AICD</b>	Diagnostic des infrastructures nationales en Afrique	<b>PACC</b>	Programme d'Appui à la Commune de Casablanca
<b>APD</b>	Aide publique au développement	<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>BAD</b>	Banque Africaine de développement	<b>PME</b>	Petite et moyenne entreprise
<b>CEA</b>	Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique	<b>PND</b>	Plan national de développement
<b>CEE ratings</b>	<i>City Enabling Environment ratings</i> (Évaluations de l'environnement institutionnel des villes et des collectivités territoriales d'Afrique)	<b>PPA</b>	Parité de pouvoir d'achat
<b>CGLU Afrique</b>	Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique	<b>PPP</b>	Partenariat public-privé
<b>EUR</b>	Euro	<b>PUN</b>	Politique urbaine nationale
<b>GES</b>	Gaz à effet de serre	<b>TIC</b>	Technologies de l'information et de la communication
<b>ICA</b>	<i>Infrastructure Consortium for Africa</i>	<b>USD</b>	Dollar américain
<b>ICLEI</b>	<i>Local Governments for Sustainability</i> (Gouvernements locaux pour le développement durable, originellement Conseil international pour les initiatives écologiques locales)	<b>USDG</b>	<i>Urban Settlements Development Grant</i> (Subvention pour le développement des établissements urbains)
<b>MAD</b>	Dirham marocain	<b>UWR</b>	<i>Urban Water Resilience (initiative)</i> (Initiative sur la résilience des eaux urbaines)
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques	<b>WRI</b>	Institut des ressources mondiales

## Codes des pays

<b>AGO</b>	Angola	<b>ETH</b>	Éthiopie
<b>BDI</b>	Burundi	<b>GAB</b>	Gabon
<b>BEN</b>	Bénin	<b>GHA</b>	Ghana
<b>BFA</b>	Burkina Faso	<b>GIN</b>	Guinée
<b>BWA</b>	Botswana	<b>GMB</b>	Gambie
<b>CAF</b>	République centrafricaine	<b>GNB</b>	Guinée-Bissau
<b>CIV</b>	Côte d'Ivoire	<b>GNQ</b>	Guinée équatoriale
<b>CMR</b>	Cameroun	<b>KEN</b>	Kenya
<b>COD</b>	République démocratique du Congo	<b>LBR</b>	Libéria
<b>COG</b>	République du Congo	<b>LBY</b>	Libye
<b>COM</b>	Comores	<b>LSO</b>	Lésotho
<b>CPV</b>	Cabo Verde	<b>MAR</b>	Maroc
<b>DJI</b>	Djibouti	<b>MDG</b>	Madagascar
<b>DZA</b>	Algérie	<b>MLI</b>	Mali
<b>EGY</b>	Égypte	<b>MOZ</b>	Mozambique
<b>ERI</b>	Érythrée	<b>MRT</b>	Mauritanie

<b>MUS</b>	Maurice	<b>STP</b>	Sao Tomé-et-Príncipe
<b>MWI</b>	Malawi	<b>SWZ</b>	Royaume d'Eswatini
<b>NAM</b>	Namibie	<b>SYC</b>	Seychelles
<b>NER</b>	Niger	<b>TCO</b>	Tchad
<b>NGA</b>	Nigéria	<b>TGO</b>	Togo
<b>RWA</b>	Rwanda	<b>TUN</b>	Tunisie
<b>SDN</b>	Soudan	<b>TZA</b>	Tanzanie
<b>SEN</b>	Sénégal	<b>UGA</b>	Ouganda
<b>SLE</b>	Sierra Leone	<b>ZAF</b>	Afrique du Sud
<b>SOM</b>	Somalie	<b>ZMB</b>	Zambie
<b>SSD</b>	Soudan du Sud	<b>ZWE</b>	Zimbabwe

# Résumé

## Planifier l'expansion urbaine

Ces 30 prochaines années, la population urbaine connaîtra une croissance d'une ampleur sans précédent en Afrique. Le nombre de citadins devrait doubler d'ici 2050, de 704 millions à 1.4 milliard. Au classement mondial de la population urbaine, l'Afrique se hisserait au deuxième rang des continents, derrière l'Asie (3.5 milliards). Le Nigéria devrait compter une population urbaine de 250 millions – la quatrième plus grande au monde – tandis que l'Égypte, avec 147 millions de citadins, figurerait parmi les dix premiers pays de ce classement. D'ici 2050, les villes absorberont 80 % de la croissance démographique totale, et deux Africains sur trois vivront en milieu urbain.

À la fois défi urgent et opportunité sans précédent, la transition urbaine de l'Afrique appelle à une planification proactive, une gouvernance efficace et des stratégies de financement novatrices, qui permettraient aux villes africaines de réaliser leur plein potentiel de prospérité.

En agissant maintenant, le continent pourrait inscrire la croissance de ses villes sous le signe de la durabilité, de l'inclusion et de la résilience, et de leur ouvrir, ce faisant, la voie d'un avenir prospère.

Dédiée à la planification de l'expansion urbaine de l'Afrique, cette édition 2025 des *Dynamiques de l'urbanisation africaine* offre le panorama le plus exhaustif à ce jour des dynamiques futures d'urbanisation du continent. Elle explore les différentes implications en termes planification, gouvernance et financement. Le rapport soumet aux décideurs politiques, aux partenaires de développement et aux experts des projections et analyses appuyant des recommandations concrètes pour des transitions urbaines plus fructueuses.

## Les projections, outil incontournable de la planification et de l'action publique dans le cadre du développement urbain

S'appuyant sur les projections de l'expansion urbaine de l'Afrique à l'horizon 2050 de la base de données Africapolis, ce rapport met à disposition des décideurs politiques des informations sur la croissance de la population urbaine et l'expansion spatiale de plus de 11 000 villes dans 54 pays africains. Ces tendances régionales et dynamiques spatiales

permettent d'éclairer la planification urbaine à ses différentes échelles (nationale, métropolitaine, municipale), au service de villes plus durables et vivables.

## Plus de villes, et notamment de grandes villes

La croissance démographique prévue en Afrique pour la période 2020-50 devrait être absorbée à hauteur de 80 % par les agglomérations urbaines, où vivront deux Africains sur trois d'ici 2050. Le taux d'urbanisation du continent devrait grimper de 54 % à 65 % sur cette même période, continuant de façonner les réseaux urbains du continent, aux villes toujours plus nombreuses et grandes. En atteste le nombre de celles de plus de 10 000 habitants, qui devrait passer de 9 000 en 2020 à plus de 11 000 en 2050, ou les 159 agglomérations urbaines de plus d'un million d'habitants et les 17 mégapoles de plus de 10 millions d'habitants estimées à cet horizon, la plaçant au deuxième rang des continents. Ces évolutions témoignent des transformations urbaines massives prévues sur le continent au cours des 30 prochaines années.

## Les deux tiers de la croissance urbaine de l'Afrique se concentrera dans les grandes villes

La population des grandes agglomérations urbaines (plus d'un million d'habitants) devrait ainsi augmenter de 325 millions en 2020 à 836 millions en 2050, mais aussi en part relative de la population urbaine totale du continent, de 46 % à 59 %. La population des petites agglomérations urbaines (10 000 à 100 000 habitants) devrait voir sa part relative diminuer, de 29 % en 2020 à 19 % en 2050, malgré une hausse de 209 millions à 275 millions d'habitants. La population des agglomérations urbaines intermédiaires (100 000 à 1 million d'habitants), devrait passer de 183 millions à 310 millions entre 2020 et 2050, avec une part relative en baisse de 26 % à 22 %.

## La superficie urbaine devrait plus que doubler sur le continent

Sous l'effet de la croissance démographique, l'empreinte urbaine des agglomérations urbaines devraient croître. Les nouveaux citadins et les villes en pleine expansion

seront ainsi en quête de foncier pour plusieurs usages : logement, commerce, industrie, infrastructures publiques (écoles, hôpitaux, bâtiments administratifs), ou encore infrastructures de transport (aéroports, dépôts logistiques). Le taux de croissance annuel moyen de la superficie urbaine devrait dépasser celui de la population urbaine, à respectivement 3.2 % contre 2.3 %, passant de 175 000 km<sup>2</sup> à 450 000 km<sup>2</sup> entre 2020 et 2050. Cette forte expansion doit être suivie car elle illustre la réalité des dynamiques de croissance, des besoins en infrastructures et des pressions sur l'environnement.

### Accueillir l'expansion des villes africaines

Les agglomérations urbaines du continent font face à un défi de taille : comment accueillir leur population en constante augmentation ? Les projections de croissance urbaine engendrent des défis majeurs sur le plan de l'aménagement urbain, au-delà de la capacité de nombreux gouvernements centraux et locaux à assurer la fourniture de logements, de services de base et d'infrastructures. Dans le même temps, la nécessité de développer les futures villes africaines offre l'opportunité de mieux les penser et les équiper face aux défis du changement climatique, du logement ou encore du transport. Les leçons du passé et les réflexions en cours dans d'autres régions du monde constituent, à cet égard, autant de précieux enseignements pour les urbanistes et les gouvernements. L'urbanisme africain se doit d'être force de proposition et d'expérimenter de nouvelles idées, tout en intégrant les réalités et contextes locaux dans la conception de l'avenir urbain du continent.

### Planifier : une priorité

En Afrique, la plupart des zones urbaines se bâtiront au cours des prochaines décennies. Il est donc essentiel que les décideurs politiques renforcent la pertinence, les capacités et la réactivité de la planification urbaine. Celle-ci influence tous les aspects de la vie urbaine : accès aux emplois et aux services, santé, interactions sociales, sécurité, coût de la vie, activités économiques. Le développement urbain peut réduire, ou aggraver les inégalités existantes, notamment la participation des femmes au marché du travail, en plus d'infléchir les interactions avec les écosystèmes environnants et le péri-urbain.

### ... et une source d'opportunités

Les villes africaines ont une grande latitude pour innover et explorer de nouveaux aménagements urbains. La mobilisation des technologies et des données récentes peut notamment permettre d'améliorer les processus de planification urbaine. L'intégration des enjeux climatiques, environnementaux et énergétiques y est nécessaire pour œuvrer à une réduction pérenne des émissions de gaz à effet de serre, atténuer l'exposition aux phénomènes météorologiques extrêmes et contribuer au développement de villes plus durables et résilientes. La planification urbaine serait plus efficace si plus inclusive, intégrant l'ensemble des parties prenantes et capacités locales ; autant d'éléments qui pointent l'impératif de renforcer les capacités de planification aux niveaux local et régional.

### Une gouvernance urbaine efficace pour faire face à la rapidité de la croissance des villes

La gouvernance a un rôle essentiel dans l'accompagnement de la transition urbaine. Les cadres de gouvernance urbaine gagneraient à être repensés en vue de renforcer leurs structures de gouvernance locale, d'améliorer la coordination multi-niveau et de porter des politiques plus inclusives. Dans cette même optique, les politiques urbaines nationales et les politiques nationales de développement s'avèrent déterminantes pour encadrer les dynamiques d'urbanisation.

Pour être véritablement efficace, la gouvernance urbaine doit s'opérer à la bonne échelle et prendre en compte l'ensemble des habitants et des activités économiques. La centralisation et le cloisonnement actuels devraient s'ouvrir vers une gouvernance urbaine intégrée et inclusive, passant par une collaboration et une coordination actives entre les différents niveaux de gouvernement, ainsi que par le transfert des responsabilités et des ressources adéquates.

Cette approche renouvelée de la gouvernance urbaine doit être plus à l'écoute des réalités du terrain afin de fournir les infrastructures et services nécessaires. Elle doit en outre veiller à l'implication des différentes parties prenantes, gage de représentativité, mais aussi de redevabilité.

### Décentraliser pour améliorer la gestion des villes

La gestion efficace de l'expansion urbaine nécessite la mise en place d'institutions territoriales compétentes,

opérant dans un cadre national solide et favorable. Au fait des dynamiques locales, les collectivités territoriales sont idéalement placées pour orienter les politiques urbaines et gérer les services essentiels. Pour garantir leur efficacité, les collectivités territoriales gagneraient à être plus autonomes avec une autorité juridique et financière, et un rôle bien défini au sein du système de gouvernance global.

### Renforcer les systèmes de gouvernance foncière

Pour être efficace, la gouvernance urbaine doit pouvoir s'appuyer sur un système de gestion foncière fonctionnel. Or, dans de nombreux pays africains, le système formel de gouvernance foncière n'est pas en mesure d'identifier, d'aménager, de viabiliser et de mettre à disposition les terrains nécessaires aux équipements d'intérêt collectif et aux services publics, aux habitations et aux activités commerciales à l'échelle requise pour une gestion efficace de la croissance urbaine. Ceci a des profondes répercussions sur la capacité des collectivités territoriales à atteindre leurs objectifs d'aménagement.

### S'attaquer à la question de la fragmentation juridictionnelle de villes en pleine expansion

La fragmentation juridictionnelle complique la définition des objectifs stratégiques, la gouvernance urbaine et la répartition des compétences entre les différentes instances de gouvernance. Cette problématique est exacerbée par l'expansion des agglomérations urbaines, en particulier des grandes métropoles. Pour y remédier, les gouvernements devraient intégrer les échelles de gouvernance existantes et mettre en place des institutions aux niveaux territoriaux adéquats.

### Reconnaître l'informalité : une nécessité

En Afrique, la plupart des citoyens habitent des quartiers informels et les activités économiques qui s'opèrent dans l'environnement urbain sont, pour grande partie, informelles. L'absence persistante de reconnaissance de ces populations et de ces activités réduit donc considérablement le champ d'action des collectivités territoriales. Pour répondre aux réalités du terrain et fournir à tous les infrastructures et services nécessaires, la gouvernance urbaine se doit ainsi de prendre en compte et d'impliquer l'ensemble des citoyens.

## Financer la croissance des villes africaines

La rapidité de l'urbanisation du continent africain crée une forte demande d'investissements dans les infrastructures et les services publics des villes. Or, les niveaux très faibles de dépenses dans les villes africaines ne répondent pas aux besoins de leurs populations en pleine expansion. Le système actuel de financement du développement urbain est en effet lacunaire, tant sur le plan quantitatif que qualitatif, différents obstacles structurels, liés notamment aux contraintes réglementaires et budgétaires, entravant les financements en faveur des villes.

### La mise en place d'une stratégie, d'une planification et d'une réglementation gouvernementales est impérative pour accroître les investissements

Le financement de l'expansion urbaine nécessite une approche stratégique à long terme du développement urbain, qui en fixe les objectifs et les priorités. Les gouvernements jouent, via leurs politiques et leurs investissements directs, un rôle central dans l'orientation des priorités de dépenses. L'adoption d'une approche gouvernementale unifiée, intégrant vision stratégique, réforme de la gouvernance et mise en place d'un cadre réglementaire, est indispensable pour dynamiser l'investissement dans l'urbanisation du continent.

Les investissements urbains porteront leurs fruits sur le long terme, tandis que le prix de l'inaction serait, lui, très élevé. Intégrer, dès le départ, des solutions résilientes au climat dans la conception des infrastructures et la fourniture de services peut notamment positionner ces dépenses comme des investissements dans l'avenir, plutôt que comme des surcoûts écrasants.

### Investir plus...

Pour relever les défis de la croissance urbaine tout en exploitant pleinement les possibilités qu'elle offre, les investissements urbains devraient être accrus. Les gouvernements centraux doivent ainsi mettre en place les conditions qui permettront d'augmenter les financements à disposition des villes, notamment par l'élargissement de la capacité fiscale des institutions publiques, l'amélioration de l'accès au crédit et la mise en place de cadres réglementaires adaptés aux villes africaines.

Il importerait d'adopter des approches cohérentes d'aménagement, basées sur les conditions réelles de financement et priorisant les dépenses en faveur d'un

développement urbain durable et inclusif. La mise en place de stratégies permettant d'exploiter d'autres sources de financement et d'attirer davantage d'investissements privés apparaît par ailleurs essentielle.

### ... mais aussi mieux

Les villes africaines doivent en priorité s'attacher à aligner les dépenses d'investissement sur les besoins et réalités des habitants et des entreprises, tout en impliquant davantage le secteur privé et la société civile. Pour y parvenir, recentrer les investissements urbains sur des objectifs clairement définis et concertés, ancrés localement, alignés avec les aspirations économiques et les objectifs sociaux et environnementaux de chaque pays constitue une option. Pour l'heure, un décalage s'observe entre projets recevant les financements

et besoins réels, et entre coûts des projets et budgets disponibles.

Des initiatives de moindre envergure, moins onéreuses et donc plus rapides peuvent également permettre l'offre d'infrastructures et de services à l'échelle et au rythme que nécessitent des villes en pleine expansion, sans oublier que les petits projets locaux ont l'avantage d'impliquer davantage les acteurs économiques locaux, aussi bien formels qu'informels.

Enfin, il est essentiel de répartir plus équitablement les investissements entre les différentes agglomérations urbaines, y compris celles petites et intermédiaires. La prise en compte des grappes urbaines, des corridors et de la connectivité dans la planification de ces investissements pourra, en outre, contribuer à faire bénéficier l'ensemble des territoires des avantages des économies d'agglomération.



# 1

## Expansion urbaine de l'Afrique à l'horizon 2050

Ce chapitre présente les projections de l'expansion urbaine de l'Afrique à l'horizon 2050 produites dans le cadre d'Africapolis. Il offre ainsi aux décideurs politiques le panorama le plus exhaustif à ce jour des dynamiques futures d'urbanisation du continent, avec un corpus détaillé d'informations sur la croissance de la population urbaine et l'expansion spatiale de 11 139 villes à travers tous les pays africains. La population africaine devrait ainsi presque doubler pour atteindre 2.2 milliards d'habitants d'ici 2050, une croissance démographique qui sera absorbée à hauteur de 80 % par les zones urbaines. En 2050, deux Africains sur trois devraient donc habiter en milieu urbain. La répartition de la population, très inégale à travers le continent, met en lumière de forts contrastes interrégionaux. Néanmoins, l'examen attentif de ces dynamiques à l'échelle des agglomérations, des métropoles et des régions permet de dégager des constantes à travers le continent. Les projections relatives à la forte expansion urbaine ont des implications significatives pour les tendances plus générales de l'urbanisation, et constituent un outil de mesure capital pour comprendre les modèles de croissance, les besoins en infrastructures et les pressions environnementales. Cependant, ces projections n'ont rien d'inéluctable et l'action publique peut les infléchir de manière significative. Les projections et la cartographie de l'expansion urbaine apparaissent, à ce titre, comme des outils primordiaux pour permettre aux gouvernements de façonner des villes plus durables, vivables et productives. S'ouvrant sur une présentation méthodologique, ce chapitre explore l'impact que l'expansion urbaine aura à travers le continent, soulignant les principales tendances, les caractéristiques spatiales clés et les disparités régionales.





CONTROLE  
CHECK POINT

ENTREE HOTEL ENTRANCE  
→



HERSE / SPIKE

## Les projections, un outil incontournable de la planification et de l'action publique dans le cadre du développement urbain

Le continent africain s'urbanise à un rythme et une échelle sans précédents, sans commune mesure même avec l'urbanisation extrêmement rapide de l'Asie de l'Est à la fin du XXe siècle et au début du XXIe siècle. Ces 20 dernières années, ce sont ainsi 469 millions de personnes qui sont venues grossir les rangs de la population urbaine africaine, passée de 248 millions à 717 millions, soit l'équivalent de 58 000 nouveaux citoyens chaque jour (base de données Africapolis, (OCDE/CSAO, 2024[1]). L'Afrique est donc devenue un continent majoritairement urbain, dont 54 % de la population vit en zone urbaine ou dans une des 90 villes de plus d'un million d'habitants. Une transformation qui témoigne du dynamisme des systèmes urbains africains, dans toute la diversité de ses facteurs et contextes.

D'après les projections réalisées pour ce rapport, l'expansion urbaine devrait se poursuivre à un rythme galopant à travers le continent, qui ne comptera pas moins de 1.4 milliard de citoyens d'ici 2050. Une transformation d'une ampleur inédite certes synonyme d'immenses défis, mais aussi porteuse de formidables possibilités de repenser villes, régions et pays pour les générations à venir, avec notamment de nombreuses zones urbaines encore à créer, qui offrent autant de champs d'action et d'occasions de façonner des villes plus durables, vivables et productives. Mais il est impératif d'agir dès maintenant. Car toute action – ou inaction – d'aujourd'hui s'accompagnera de conséquences durables.

Dans de nombreux domaines d'action, la pertinence des choix dépend autant des niveaux de population futurs que de ceux actuels, en particulier dans les villes en pleine expansion. Les projections démographiques apparaissent alors comme un outil indispensable permettant de définir les domaines d'investissement prioritaires, d'améliorer la précision et l'efficacité des plans d'urbanisme, et d'identifier les nouveaux défis de gouvernance et de financement.

Alors que la démographie du continent n'a cessé d'évoluer, l'efficacité de la planification urbaine et de l'action publique passe donc par la compréhension des tendances démographiques de demain. Car, avec des infrastructures et un bâti amenés à durer des décennies, toute décision fondée sur des prévisions démographiques inexacts peut avoir une multitude de conséquences négatives. Une sous-estimation de la croissance démographique entraînera ainsi un sous-investissement dans les infrastructures et des politiques d'urbanisme insuffisamment ambitieuses, avec à la clé des goulets d'étranglement entravant la croissance économique et le bien-être. Y remédier ensuite par l'engagement d'investissements supplémentaires s'avèrerait

alors souvent bien plus coûteux que de construire dès le départ des infrastructures de taille adéquate. Dans le même ordre d'idées, l'adoption de politiques d'urbanisme sous-dimensionnées peut entraver l'investissement privé dans le logement et donc favoriser la multiplication des quartiers informels non planifiés. À l'inverse, en cas de surestimation de la croissance démographique, le surinvestissement dans les infrastructures peut détourner les ressources des postes où elles sont le plus nécessaires.

L'amélioration de la fiabilité des projections démographiques peut donc procurer des avantages considérables à la collectivité. Avec des investissements dans les infrastructures estimés à plus de 80 milliards de dollars des États-Unis par an à travers le continent (ICA, 2022[2]), tout gain d'efficacité, même infime, permis par de meilleures estimations a des bénéfices démultipliés, au regard desquels le coût de la collecte de données démographiques précises et de la préparation de projections démographiques est tout à fait minime.

Au vu donc du rôle crucial des projections démographiques, rien de surprenant à ce que, dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de nombreux services d'aménagement local produisent leurs propres projections (Metro Oregon, 2016[3]), sans compter les administrations nationales (Insee, 2013[4]) et régionales (IT.NRW, 2017[5]) qui proposent souvent des projections ventilées au niveau infranational.

Les projections de l'expansion urbaine à l'horizon 2050 produites dans le cadre d'Africapolis pour le présent rapport offrent ici aux décideurs politiques le panorama le plus exhaustif à ce jour des dynamiques futures d'urbanisation du continent, fournissant un corpus détaillé d'informations sur la croissance de la population urbaine et l'expansion spatiale de 11 139 villes à travers les 54 pays africains.

## Les projections de la croissance urbaine, un exercice démographique mais aussi spatial

« [Ils] passent 90 % de leur vie à accorder leur instrument, et les 10 % restants à jouer faux ». Ce mot d'esprit d'Igor Stravinsky sur les harpistes pourrait tout aussi bien s'appliquer à l'étude de la démographie urbaine et à ses chiffres en constante évolution, fluctuant au gré des naissances, décès, départs et arrivées. À peine collectée, une donnée de recensement est ainsi déjà obsolète. Tout tableau, graphique ou carte ne peut donc produire qu'un instantané de la population, qui devient aussitôt dépassé. En les juxtaposant à la manière d'un dessin animé, on pourra certes voir se dégager les tendances du passé, mais pas celles de l'avenir, le présent lui-même étant déjà insaisissable. Or, comprendre le présent et anticiper l'avenir sont deux clés fondamentales, notamment en Afrique, où les villes sont en pleine expansion.

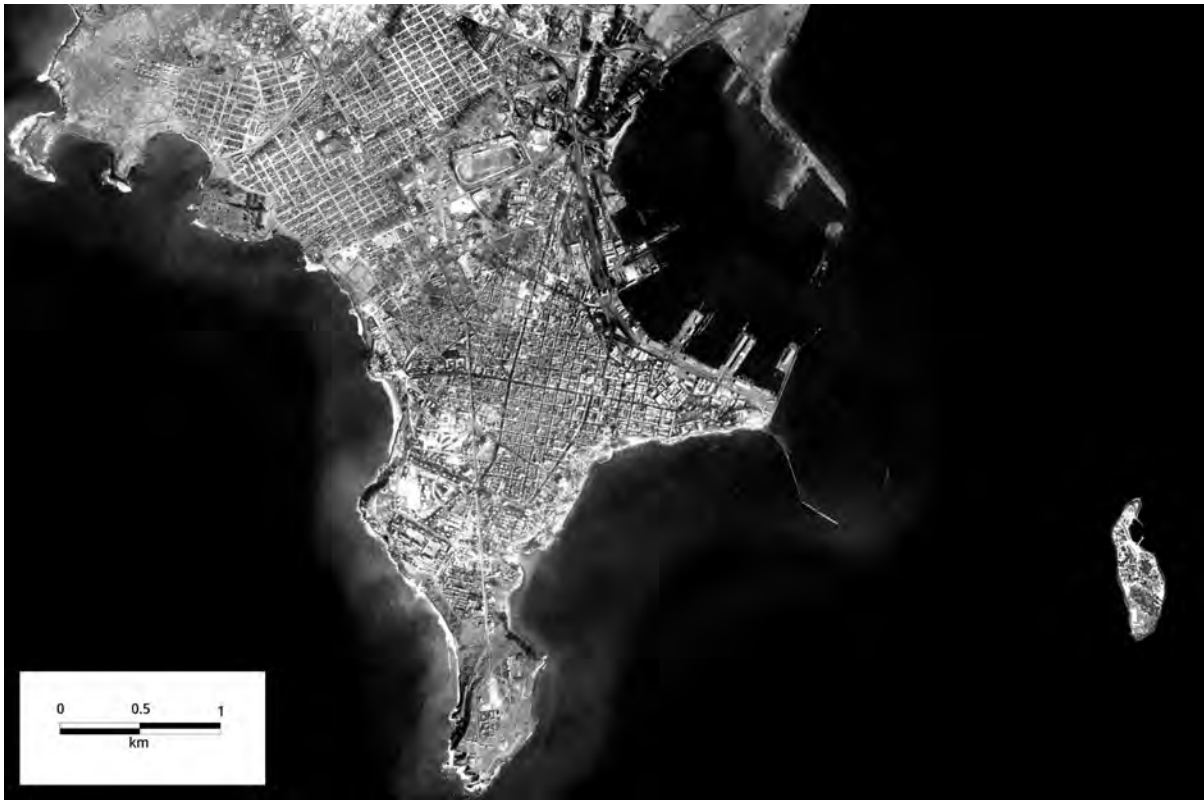
Pour pallier cet inévitable problème d'actualisation des données, les projections démographiques, qui modélisent l'évolution de la population, sont souvent plébiscitées. Or, il s'agit là aussi d'un exercice complexe, dans la mesure où il implique la prise en compte des paramètres de la structure de la population (comme la répartition par sexe et par âge), mais aussi l'introduction de différentes hypothèses, par exemple sur l'évolution de l'espérance de vie ou encore des comportements reproductifs.

En 2050, le continent africain devrait compter 2.2 milliards d'habitants (ONU DESA, 2022[6]). Ces projections démographiques, à l'exception de certaines pour les plus grandes villes, ne s'attachent cependant pas à la croissance individuelle de chaque ville (Korah, Koch et Wimberly, 2024[7]) et dressent donc un tableau incomplet. Car la traduction spatialisée de cette croissance démographique – quelles villes se développent, dans quelle ampleur et selon quelles modalités – est tout aussi essentielle pour comprendre quelle sera l'incidence de ces tendances sur la qualité de vie, la productivité et le développement durable des territoires et de leurs habitants. Or, elle reste le plus souvent négligée.

En plus de leur modélisation démographique déjà complexe, il est donc primordial que les projections de la croissance urbaine incorporent des hypothèses sur les dynamiques spatiales. En 1942, la ville de Dakar, d'une superficie de 9.48 kilomètres carrés, s'étendait sur 4 kilomètres le long de la Nationale 1 (Image 1.1). Qui aurait pu imaginer alors que 80 ans plus tard, on pourrait y parcourir plus de 50 kilomètres d'ouest en est sans moindre discontinuité du bâti ? Cet exemple montre bien que l'avenir urbain doit être appréhendé dans toute sa dimension spatiale, en prenant notamment en compte les dizaines de villages et de hameaux dispersés à travers les zones rurales qui seront, à terme, absorbés pour former une nouvelle strate urbaine de logements, bâtiments commerciaux et infrastructures. Loin de se résumer à la taille d'une population en un point donné, la croissance urbaine est avant tout un processus d'expansion spatiale.

Outre ces hypothèses démographique et spatiale, les projections de la croissance urbaine doivent également en intégrer une troisième : l'anticipation de l'apparition de nouvelles villes dans l'échantillon. Car ce sont des centaines de nouvelles zones urbaines qui voient le jour chaque année

**Image 1.1.** Ville de Dakar, Sénégal, décembre 1942



Source Google Earth (1942[8])

à travers le continent africain, pour la plupart, de petites villes émergeant d'un monde rural dont la population devrait continuer à augmenter. En témoigne la Mauritanie, un territoire de plus d'un million de kilomètres carrés qui comptait 26 agglomérations urbaines de plus de 10 000 habitants en 2020, (base de données Africapolis, OCDE/CSAO, 2024[1]), alors qu'en 1950, il n'existait pas une seule agglomération de cette taille. Les projections de la croissance de la population urbaine du continent africain se doivent donc d'intégrer la population de ces nouvelles agglomérations urbaines.

À ces trois catégories d'hypothèses – croissance démographique, expansion spatiale et modification de l'échantillon – doivent par ailleurs s'ajouter leurs interactions mutuelles. Prenons ainsi l'exemple de l'occupation des sols par personne (densité). À Paris, le nombre de ménages est à peu près le même en 1921 et en 2021, alors que le nombre d'habitants a diminué de 75 %, un constat qui pourrait sembler paradoxal mais qui s'explique en fait par la réduction de la taille des ménages (Apur, 2023[9] ; 2002[10]). Les scénarios de croissance démographique ne sont pas directement transposables en expansion spatiale. Les modélisations doivent donc également incorporer des hypothèses sur la relation croissance-densité.

### Méthodologie des projections urbaines d'Africapolis à l'horizon 2050


Basées sur des tendances, les projections de la croissance urbaine présentées ici s'appuient sur des observations passées de la population et de la superficie urbaines à l'échelle de l'agglomération. La méthodologie utilise des séries chronologiques de données sur la population, la superficie des agglomérations urbaines et la densité de la population

urbaine, toutes tirées de la base de données Africapolis. La série de données sur la population s'étend de 1950 à 2020. Quant à la superficie des agglomérations urbaines, elle a été calculée vers 2015 et 2020, années pour lesquelles des polygones sont disponibles.

La base de données Africapolis se prête parfaitement aux projections, car la population et la superficie des villes y sont mesurées de manière cohérente dans différents pays, à différentes dates. Projet conjoint du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (OCDE/CSAO) et de l'Institut e-Geopolis, Africapolis applique dans toutes ses mesures une définition systématique harmonisée de l'urbain à travers l'Afrique, permettant ainsi une compréhension unique de l'évolution des systèmes urbains du continent. Elle se base sur la morphologie physique pour délimiter les agglomérations urbaines, en identifiant les frontières du bâti continu. Elle combine ensuite ces informations avec des données démographiques officielles, telles que des recensements nationaux et d'autres sources, afin d'obtenir une estimation de la population des agglomérations. Celles d'au moins 10 000 habitants sont considérées comme urbaines, et leurs population et superficie alors prises en compte dans les totaux nationaux et régionaux (Encadré 1.1).

Les projections suivent un processus en trois étapes : 1) calcul de la population future de chaque agglomération à intervalles de cinq ans entre 2025 et 2050 ; 2) estimation de la superficie urbaine supplémentaire nécessaire pour accueillir la population future de chaque agglomération à intervalles de cinq ans entre 2025 et 2050 ; et 3) cartographie des projections d'extension de chaque agglomération sur la base d'une analyse statistique permettant d'estimer la localisation des zones les plus probables de croissance urbaine (Tableau 1.1).

**Tableau 1.1. Projections urbaines d'Africapolis pour 2025-50**

	Projection de la population	Projection de la superficie urbaine	Cartographie des futures agglomérations
	Estimation de la population totale de chaque agglomération de 2020 à 2050	Estimation de l'augmentation de la superficie urbaine de chaque agglomération de 2020 à 2050	Estimation de la localisation des zones de croissance urbaine pour chaque agglomération de 2020 à 2050
Méthode	Extrapolation tendancielle dite de rapport ( <i>ratio-shift-share</i> )	Diminution linéaire de la densité	Automate cellulaire à contraintes démographiques
 AFRICAPOLIS	Population des unités locales (2000-15 et 2020)	Projections de la population, superficie des agglomérations en 2020	Délimitation des agglomérations, 2015 et 2020, zones d'exclusion spécifiques
Sources externes	Projections de la population mondiale, prévisions démographiques nationales (ONU DESA)	Estimations des changements de densité à partir de l'Atlas de l'expansion urbaine	Routes principales, modèle numérique d'élévation (DEM), occupation des sols (Sentinel, Agence spatiale européenne), bases de données des zones protégées, bases de données des plans d'eau, bases de données des cours d'eau, données des zones d'exclusion
Résultat (2020-50, intervalles de 5 ans)	Population de toutes les agglomérations	Augmentation de la superficie urbaine de toutes les agglomérations	Cartographie des empreintes urbaines de toutes les agglomérations

Dans un souci d'exhaustivité, ces projections tiennent compte de la croissance des agglomérations urbaines existantes, de la fusion d'agglomérations et de l'émergence de nouvelles. Les données utilisées pour les projections se basent sur un ensemble d'environ 37 000 agglomérations, dont les 9 000 agglomérations urbaines identifiées en 2020 ainsi que 28 000 établissements ruraux, pour certaines d'une vingtaine d'habitants seulement.

### Étape 1 : projections de la population urbaine

Les projections de la population urbaine de chaque agglomération sont réalisées à l'aide d'une méthode d'extrapolation tendancielle, dite de rapport (*ratio shift-share*). Celle-ci consiste à projeter la croissance démographique d'une agglomération urbaine sur la base de l'évolution de sa part relative dans la population nationale. Pour estimer la population future d'une agglomération urbaine, on calcule ainsi sa part relative dans la population nationale en 2020 et lors d'une année antérieure pour laquelle des données de recensement sont disponibles, au plus tôt en 1999 et au plus tard en 2015. On calcule ensuite la variation annuelle de cette part relative entre 2020 et l'année antérieure retenue<sup>1</sup>. Enfin, on utilise ce taux de variation annuelle pour produire une projection linéaire de la part relative de chaque agglomération de 2021 à 2050.

On calcule ensuite la population de chaque agglomération en multipliant la projection de sa part relative par la projection de la population nationale pour toute année donnée. Le Tableau 1.2 ci-après illustre, à travers l'exemple simplifié d'Abidjan (Côte d'Ivoire), le fonctionnement de ce processus en pratique. L'augmentation non linéaire de la part relative d'Abidjan dans la population nationale s'explique par des phénomènes de fusion, Abidjan (la plus grande agglomération) absorbant la croissance démographique des agglomérations fusionnées. Le niveau d'urbanisation (taux d'urbanisation) d'un pays est égal à la somme des parts relatives de chacune de ses agglomérations. En outre, dans les rares cas où une agglomération aurait perdu des habitants

au cours de la période de référence, sa population est maintenue constante au cours de la période de projection, avec potentiellement donc également un effet mineur sur le taux de croissance projeté des autres agglomérations du pays.

Les projections démographiques nationales sont tirées des *Perspectives de la population mondiale* des Nations Unies. C'est le scénario de la variante basse (dit « *low 80%* ») qui est retenu. Afin d'améliorer la précision de ces projections, les données démographiques sont ajustées à l'aide des observations nationales d'Africapolis<sup>2</sup>. Un taux de croissance uniforme, correspondant à la variante basse des projections du Département des affaires économiques et sociales (2022), est ensuite appliqué à l'ensemble des pays afin de garantir la cohérence des projections (ONU DESA, 2022[11] ; ONU DESA, 2022[6]). Les estimations sont réalisées à intervalles de cinq ans.

Le principal avantage de cette méthode d'extrapolation est qu'elle permet l'incorporation des projections de la population nationale dans celles de la population des agglomérations individuelles<sup>3</sup>, à la différence d'autres techniques (variations linéaire, géométrique, exponentielle et leurs variantes), qui ne prennent en compte que les données d'observation sur l'agglomération faisant l'objet des projections. Une incorporation qui est alors gage de plus grande précision, les données censitaires de cohorte étant souvent utilisées dans la production des projections nationales, mais rarement disponibles pour les agglomérations individuelles ; et qui permet en outre de paramétrer le résultat final afin d'éviter toute asymétrie positive ou surprojection, phénomène courant avec les autres méthodes d'extrapolation tendancielle.

### Étape 2 : projections de la superficie urbaine

L'incidence des projections de croissance de la population urbaine sur l'augmentation de la superficie urbaine est calculée avec un modèle spécifique. Ce modèle intègre des hypothèses qui se basent sur d'observations mondiales mettant en évidence une augmentation de la superficie

**Tableau 1.2. Exemple d'extrapolation de rapport (ratio shift-share) : Abidjan, Côte d'Ivoire**

	2010	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Population d'Abidjan, Côte d'Ivoire	4 109 000	5 877 000	6 719 000	7 616 000	8 625 000	9 605 000	11 004 000	12 180 000
Population nationale	20 597 000	27 903 000	31 283 000	34 845 000	38 495 000	42 214 000	45 919 000	49 596 000
Part relative d'Abidjan	19.9 %	21.1 %	21.5 %	21.9 %	22.4 %	22.8 %	24.0 %	24.6 %

Source OCDE/CSAO (2024[1])

urbaine supérieure à la croissance de la population urbaine, et donc une baisse des densités, tendance également constatée en Afrique (Xu et al., 2019[12] ; Seto et al., 2011[13]). On ne connaît toutefois pas avec certitude le rythme et la trajectoire exacts de cette diminution de densité et, contrairement aux données démographiques, les données sont ici insuffisantes pour produire des projections fiables des densités sur le long terme. Afin d'y remédier, un scénario fixe est adopté pour l'estimation des variations de densité sous l'effet de l'expansion urbaine.

Le modèle est construit sur la base du principe suivant : chaque doublement de la population urbaine entraîne le triplement de la superficie urbaine (ou encore chaque doublement de la population fait diminuer d'un tiers la densité) (Angel et al, 2016[14]). La densité diminue donc linéairement avec l'augmentation de la population, baisse toutefois limitée à un seuil plancher correspondant à la valeur médiane des 10 % de densités urbaines nationales les plus faibles, ce qui empêche les densités de chuter à des niveaux si faibles qu'ils en deviendraient irréalistes. Les agglomérations se situant déjà en deçà de ce seuil plancher conservent une densité constante tout au long de la période de projection. La formule est recalculée lorsque la population double, atténuant ainsi la baisse de densité.

À ce stade, le modèle de projection de la superficie urbaine ne considère que la croissance naturelle de la population urbaine, sans tenir compte des effets de la fusion avec d'autres agglomérations, abordés à l'étape 4.

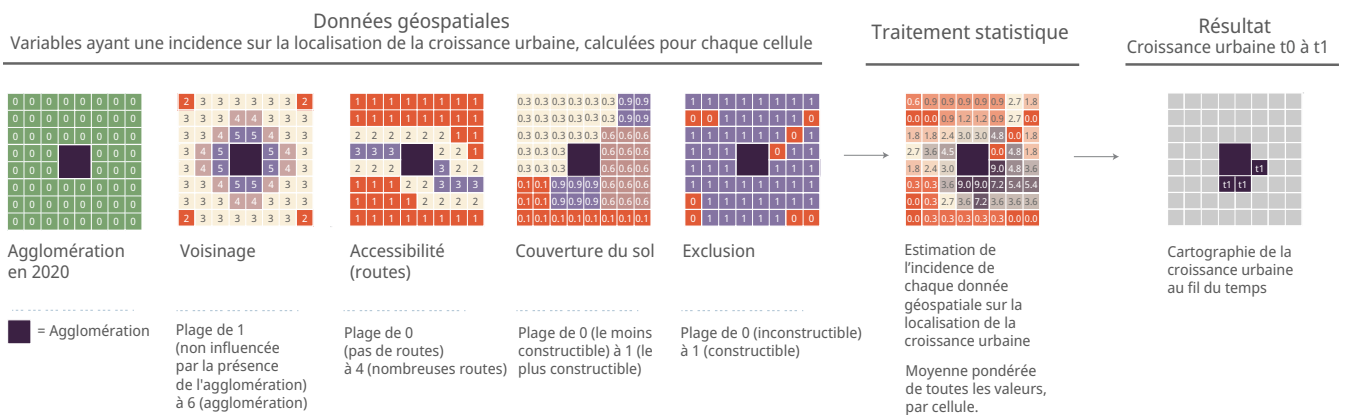
### Étape 3 : cartographie de l'extension de la superficie urbaine

La série précédente de calculs permet d'estimer l'extension de la superficie de chaque agglomération sur une période donnée. Une modélisation par automate cellulaire localise ensuite cette extension, en calculant la probabilité d'urbanisation d'une zone en fonction de sa proximité avec la zone de bâti existante en 2020 (effet de voisinage), des niveaux de connectivité (routes), de l'occupation des sols et des éventuelles contraintes empêchant la construction (exclusion) (Graphique 1.1), qu'elles soient d'ordre géographique ou topographique, à l'instar d'une forte déclivité<sup>4</sup> ou d'un plan d'eau, ou politique, avec par exemple la présence de frontières internationales ou de zones protégées (parcs nationaux, notamment).

Les zones de bâti existantes, urbaines (agglomérations urbaines d'Africapolis) ou rurales, ne sont pas prises en compte dans le calcul et ne peuvent donc pas être attribuées. Il s'agit des 9 000 agglomérations de plus de 10 000 habitants en 2020, ainsi que des 28 000 établissements ruraux de moins de 10 000 habitants en 2020 qui se trouvent à proximité d'agglomérations urbaines ou devraient atteindre le seuil des 10 000 habitants entre 2020 et 2050.

Toutes ces variables sont ensuite multipliées afin d'obtenir une carte du potentiel de transition par période (cinq ans). À chaque étape du modèle, les cellules sont assignées aux endroits où le potentiel de transition de rural à urbain est le plus élevé. Le voisinage et la proximité des

**Graphique 1.1. Utilisation d'une modélisation par automate cellulaire pour la cartographie de l'extension de la superficie urbaine**



**Note** Plusieurs variables sont utilisées pour déterminer le potentiel de transition d'une cellule donnée par période : a) l'effet de voisinage : les zones plus proches du centre de l'agglomération sont plus susceptibles de s'urbaniser, en raison de leur plus grande attractivité ; b) la proximité des routes : les zones plus proches des routes principales s'urbanisent en priorité, en raison de leur meilleure accessibilité ; c) la couverture du sol : certains types de couverts sont plus propices au développement urbain, avec donc une incidence sur la probabilité d'urbanisation. Les déclivités plus fortes y sont par exemple moins propices, en raison des coûts de construction plus élevés qu'elles induisent. Les cellules dont la déclivité est supérieure à 7.5° sont donc exclues ; d) les zones d'exclusion : les réserves naturelles, plans d'eau et zones protégées sont exclues de toute probabilité d'urbanisation. Le processus est répété pour chaque période de cinq ans.

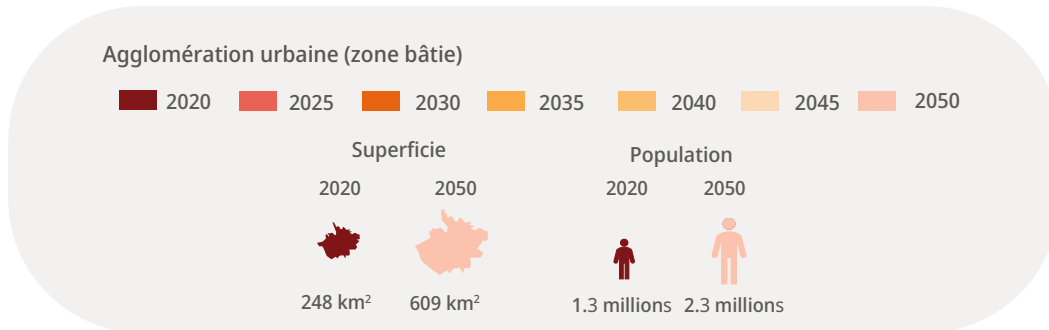
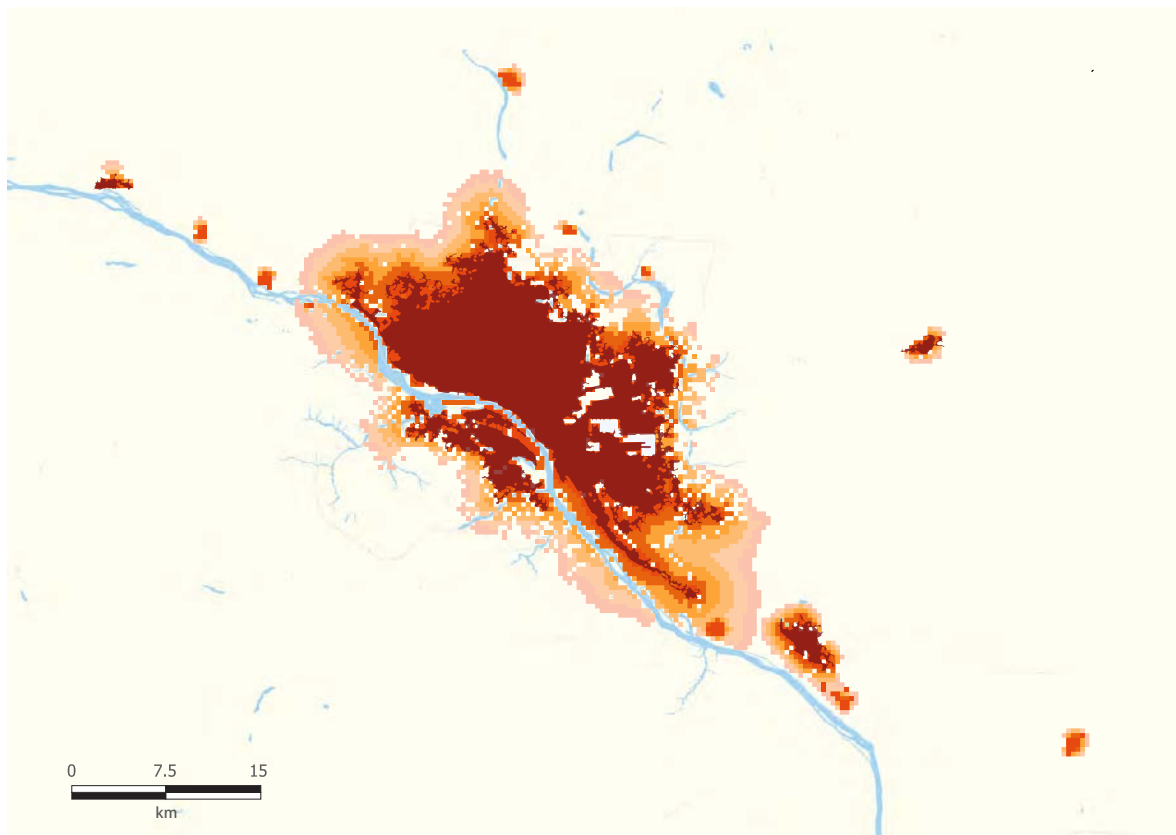
routes sont calibrés sur une base nationale et, si possible, par agglomération, en utilisant les données de 2015 et 2020. Le nombre de cellules non urbaines devenant urbaines se base sur les projections de la superficie urbaine pour cette période (étape 2).

Les projections de la superficie urbaine produites à l'étape 2 sont ensuite cartographiées à intervalles de cinq ans entre 2020 et 2050, avec à la clé une série chronologique de cartes permettant de visualiser les projections de l'expansion urbaine au fil du temps (Carte 1.1).

### Émergence de nouvelles agglomérations urbaines

Entre autres valeurs ajoutées, Africapolis permet la projection et la cartographie de l'émergence de nouvelles agglomérations urbaines, phénomène aussi connu sous le nom d'urbanisation in situ (Carte 1.6). Pour ce faire, la méthodologie décrite plus haut est appliquée aux agglomérations existantes et aux établissements de moins de 10 000 habitants en 2020. Les établissements de 5 000 habitants ou plus sont systématiquement identifiés et ceux de 4 000 habitants ou plus sont cartographiés sur l'ensemble du continent. À

**Carte 1.1. Projection de l'extension de la superficie urbaine de Niamey, Niger, 2020-50**



Source OCDE/CSAO (2024[1])

proximité des agglomérations urbaines existantes, le seuil utilisé est de 1 000 habitants. Chaque fois que possible, ces seuils ont été abaissés. Au total, 28 000 établissements ruraux en 2020 ont ainsi été prises en compte.

Au cours de la période de projection, 4 104 agglomérations ont fait leur entrée dans la catégorie urbaine, leur population étant du même coup déduite de la catégorie rurale.

On ne saurait considérer comme exhaustif l'ensemble des agglomérations d'entrée dans les zones rurales reculées en raison du manque de données dans la plupart des pays. L'exhaustivité de l'ensemble de données est par ailleurs aussi amenée à diminuer au fil du temps. Les données antérieures d'Africapolis montrent, qui plus est, que de nouveaux établissements ruraux peuvent également se former spontanément, sans être détectables par les projections.

### Étape 4 : fusion d'agglomérations

Lorsque deux agglomérations se recoupent dans les projections de l'extension de la superficie urbaine, le modèle prévoit un processus de « fusion », sous trois formes :

1. Fusion : fusionnement de deux agglomérations urbaines en une seule.

2. Absorption : extension spatiale d'une agglomération urbaine entraînant l'intersection de ses zones bâties avec les établissements ruraux voisins et l'absorption de ces dernières (superficie et population) dans le périmètre urbain.

3. Consolidation : fusionnement de deux ou plusieurs établissements ruraux ; si leur population cumulée dépasse 10 000 habitants, l'agglomération urbaine ainsi formée est ajoutée à l'échantillon.

Dans tous les scénarios de fusion, la plus grande agglomération conserve son nom, tandis que la plus petite adopte celui de la plus grande. Les deux sont, à compter de leur fusion, traitées comme une seule et unique agglomération, et la croissance future prévue de la plus petite est également absorbée par la plus grande (Tableau 1.3).

**Tableau 1.3. Processus spatiaux : définitions et conséquences**

Principaux résultats et impact sur le taux d'urbanisation et le nombre total d'agglomérations

Processus spatial	Fusion	Absorption	Consolidation	Émergence
<b>Définition</b>	Fusionnement de deux agglomérations urbaines en une seule plus grande	Extension spatiale d'une agglomération urbaine entraînant l'intersection de ses zones bâties avec les établissements ruraux voisins	Fusionnement d'établissements ruraux en une seule agglomération urbaine de plus de 10 000 habitants	Croissance de la population d'établissements ruraux qui entrent, de ce fait, dans la catégorie des agglomérations urbaines (> 10 000 habitants)
<b>Impact sur :</b>				
<b>La population urbaine</b> (nette de croissance démographique)	Aucun	Croissance Population rurale ajoutée à la population urbaine.	Croissance Population rurale ajoutée à la population urbaine.	Croissance Population rurale ajoutée à la population urbaine.
<b>La superficie urbaine</b>	Augmentation	Augmentation	Augmentation	Augmentation Les zones bâties des établissements ruraux deviennent urbains
<b>Le taux d'urbanisation</b>	Aucun	Augmentation	Growth	Growth
<b>Le nombre d'agglomérations urbaines</b>	Diminution	Aucun	Augmentation	Increase

**Note** L'expansion urbaine sous-tend les phénomènes de fusion et d'absorption.

## Difficultés et limites

Pour mieux comprendre l'avenir des dynamiques d'urbanisation, il faut pouvoir en saisir les différentes dimensions. L'une des spécificités de la méthodologie des projections d'Africapolis est précisément d'incorporer à la fois les composantes géospatiales et démographiques, permettant ainsi d'appréhender l'extension spatiale des agglomérations et son incidence sur leur développement démographique, avec à la clé un aperçu du nombre futur d'agglomérations urbaines, de leur population et de leur superficie, ainsi que de leur distribution globale et de leurs interactions au cours des périodes couvertes par les projections.

Les projections spatialisées de la population urbaine ainsi obtenues sont toutefois tributaires de deux facteurs déterminants, le milieu naturel et le contrôle de l'aménagement du territoire, qui président à la très grande diversité des situations, non seulement entre les régions d'Afrique, mais aussi entre les différents pays d'une même région et entre les régions d'un même pays. Les caractéristiques du milieu naturel (dénivelé, couverture du sol, par exemple) sont ainsi extrêmement contrastées entre les pays et en leur sein : s'y côtoient hauts plateaux et plaines arides, montagnes escarpées et vallées, régions désertiques et littorales. Sans compter les fortes disparités de répartition de population et de densité qui en découlent. À l'autre extrémité de l'échelle spatiale, les microstructures des implantations traditionnelles (formes urbaines, glossaire) jouent un rôle fondamental dans le rythme et la forme de l'étalement urbain.

Les situations sont par ailleurs tout aussi contrastées sur le plan des politiques d'aménagement et de leur incidence. Le contrôle de l'aménagement du territoire – via la législation et la réglementation nationales, et/ou les autorités coutumières à l'échelon local – joue, en déterminant les conditions d'accès au foncier constructible, un rôle décisif sur les modalités d'expansion urbaine. Incidence qui explique que, dans des conditions naturelles comparables, on puisse observer des différences aussi marquées entre les pays.

Aucun de ces facteurs ne répond toutefois à une logique purement déterministe. Il s'agit plutôt de principes directeurs, dans la mesure où ils inscrivent l'évolution des villes dans une trajectoire. Trajectoire qui peut cependant bifurquer à tout moment dans une autre direction en cas de modification des conditions qui l'ont initialement fixée. Des changements de politiques, de comportements et de priorités sont en effet toujours possibles, voire souhaitables dans certains cas, et mèneront à des résultats tout à fait différents (notamment en termes de dynamiques spatiales), mais par définition imprévisibles et donc non intégrables dans les scénarios de projection.

### *Les politiques ont une incidence sur l'occupation des sols, qu'il est toutefois difficile de modéliser dans le futur*

Les politiques urbaines ont un impact sur la forme et la distribution de la croissance urbaine. Prenons le cas des microstructures d'implantations traditionnelles. Profondément ancrées, souvent depuis des siècles, dans les traditions anthropologiques des communautés, et donc dans les usages juridiques qui déterminent les conditions d'accès au foncier et l'autorisation de construire, elles sont d'une importance décisive dans la modélisation du processus d'étalement urbain. Or, malgré leur persistance dans le temps, ces structures peuvent être amenées à changer sous l'effet de nouvelles politiques de gestion du foncier ou de l'évolution de celles existantes, avec un impact potentiel sur les dynamiques d'expansion spatiale impossible à modéliser à l'échelle des projections d'Africapolis à l'horizon 2050 (Chapitre 2).

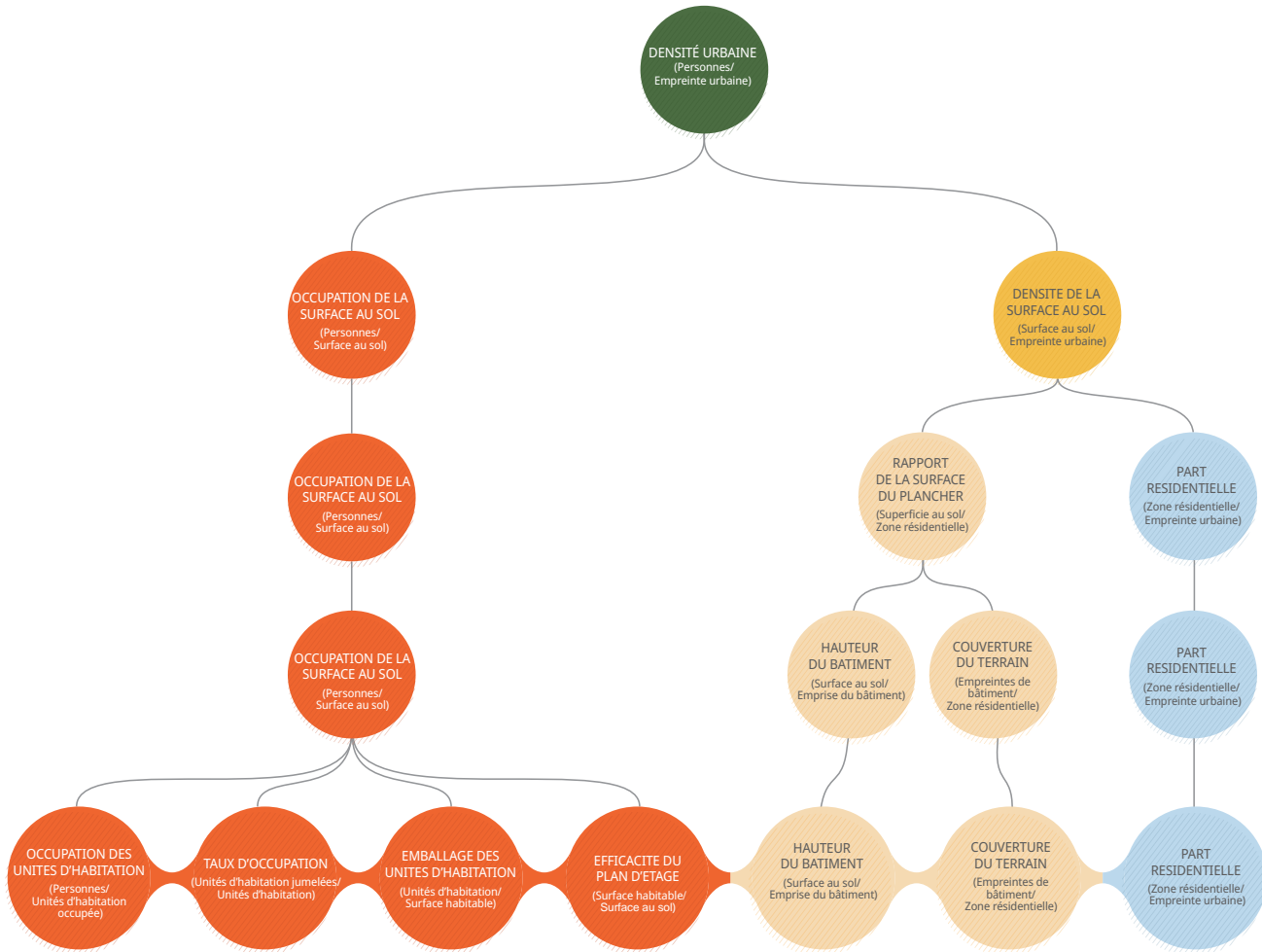
### *La densité n'a rien d'une relation linéaire entre population et superficie*

L'extension de la superficie urbaine n'est pas uniquement à mettre au compte de la croissance démographique. Elle est également liée au développement économique et aux transformations sociales, le premier s'accompagnant d'une augmentation de la construction de bâtiments non résidentiels (industriels, commerciaux ou de services) et d'infrastructures de type aéroports, routes et équipements collectifs, et les secondes pouvant entraîner une réduction de la taille des ménages et une augmentation du nombre de ménages indépendants, avec à la clé une hausse de la demande de logements, à son tour synonyme de besoin de plus d'espace. Qui plus est, dans de nombreuses grandes villes, une redistribution de la population devrait s'opérer, avec une extension urbaine vers la périphérie sous l'effet de l'augmentation des prix dans les zones centrales.

### *Les zones d'exclusion sont une variable difficile à maîtriser dans le temps*

La prise en compte des zones d'exclusion constitue l'une des composantes essentielles de la méthodologie des projections. Celles-ci peuvent être naturelles, comme les zones inondables, les plans d'eau ou les fortes déclivités, mais aussi le fruit d'une volonté politique de contrôle de l'aménagement du territoire, dans le cas par exemple des réserves naturelles, des sites historiques et des parcs. Rien ne garantit toutefois que ces zones d'exclusion se maintiendront dans le temps. Aucun espace interdit à la construction ou présumé inconstructible n'est en effet à l'abri d'une révolution politique ou technique pouvant conduire à sa disparition.

**Graphique 1.2. Densité de population : sept facteurs clés**



Source Angel (2016[14])

Même les plans d'eau, comme en témoignent le quartier de Makoko à Lagos, « ville flottante » construite directement sur la lagune, ou encore, à quelques kilomètres de là, la ville nouvelle d'Eko Atlantic City, bâtie sur des terres gagnées sur l'océan Atlantique (Image 1.2).

### **Composition et hiérarchie du système urbain**

Les tendances antérieures ne suffisent pas, à elles seules, à déterminer la croissance des villes. Les approches actuelles des projections démographiques donnent ainsi peu d'informations sur la distribution hiérarchique des villes en 2050. Les projections à cet horizon tablent sur une augmentation de 2 139 du nombre d'agglomérations urbaines, avec très peu de changements toutefois sur le plan de la distribution : tant que la population poursuivra sa croissance, le nombre d'agglomérations, petites et grandes, continuera d'augmen-

ter. Mais si les projections anticipent une méta-stabilité de la forme des distributions, elles ne donnent en revanche aucune indication sur les agglomérations concernées. Celles-ci restent des objets théoriques et leur rang dans la hiérarchie peut évoluer. Seule la structure générale de la distribution est stable. Le rang d'une agglomération en 2020 pourra ainsi être occupé par une autre en 2050, à l'instar de Hargeisa, en Somalie, qui semble, à long terme, amenée à supplanter Mogadiscio sur le plan démographique.

**Image 1.2.** Exemple d'expansion urbaine sur un plan d'eau à Makoko, Lagos, Nigéria



**Note** Co-ordinates: 6.5001°, 3.39135°

### Encadré 1.1. Africapolis : définir l'urbain

Africapolis est une source unique d'informations sur les agglomérations urbaines, dont elle fixe le seuil de population minimum à 10 000 habitants. Grâce à sa nouvelle cartographie de la croissance urbaine depuis 2015, elle permet d'en visualiser différents phénomènes – expansion urbaine, grappes transfrontalières ou encore émergence de nouvelles agglomérations urbaines dans des zones auparavant rurales – et de mettre au jour les grandes dynamiques de l'urbanisation du continent – extension des zones de bâti, importance des villes secondaires, expansion des agglomérations transfrontalières et émergence de centaines de nouvelles implantations. S'appuyant sur une combinaison de sources démographiques, d'imagerie satellitaire et aérienne et d'autres sources cartographiques, sa méthodologie garantit la production de données indépendantes, transparentes, comparables et vérifiables.

#### Une plateforme interactive au service de l'Afrique urbaine

Africapolis cartographie 11 139 agglomérations d'au moins 10 000 habitants à travers les 54 pays du continent. Forte de données démographiques couvrant une période allant de 1950 à 2020 et de la délimitation spatiale de

**Source** [www.africapolis.org](http://www.africapolis.org)

chaque agglomération en 2015 et 2020, elle se propose d'appréhender le système urbain du continent dans sa globalité, permettant ainsi la production d'analyses comparatives des dynamiques urbaines africaines dans une perspective de long terme.

Au-delà du découpage administratif officiel, Africapolis s'intéresse aux réalités spatiales des villes, que ses utilisateurs peuvent alors comparer entre pays et régions, et dont ils peuvent visualiser l'évolution au fil du temps. Car appréhender les villes dans toutes leurs réalités est une étape incontournable pour mieux comprendre et gérer l'avenir de l'urbanisation du continent.

Porteuse de formidables possibilités, la transition urbaine de l'Afrique s'accompagne aussi d'immenses défis. Forte de ce constat, Africapolis entend mettre son corpus inédit de données et d'analyses au service des décideurs politiques et des professionnels de l'urbanisme et du développement afin de leur permettre d'accompagner une transition urbaine réussie. Que ce soit pour étayer l'action publique ou les travaux des experts et chercheurs en géographie urbaine, la richesse et la fiabilité de son corpus de données permettent la réalisation d'analyses spatiales dans des domaines aussi variés que la santé publique, l'éducation, l'environnement et les questions de genre.

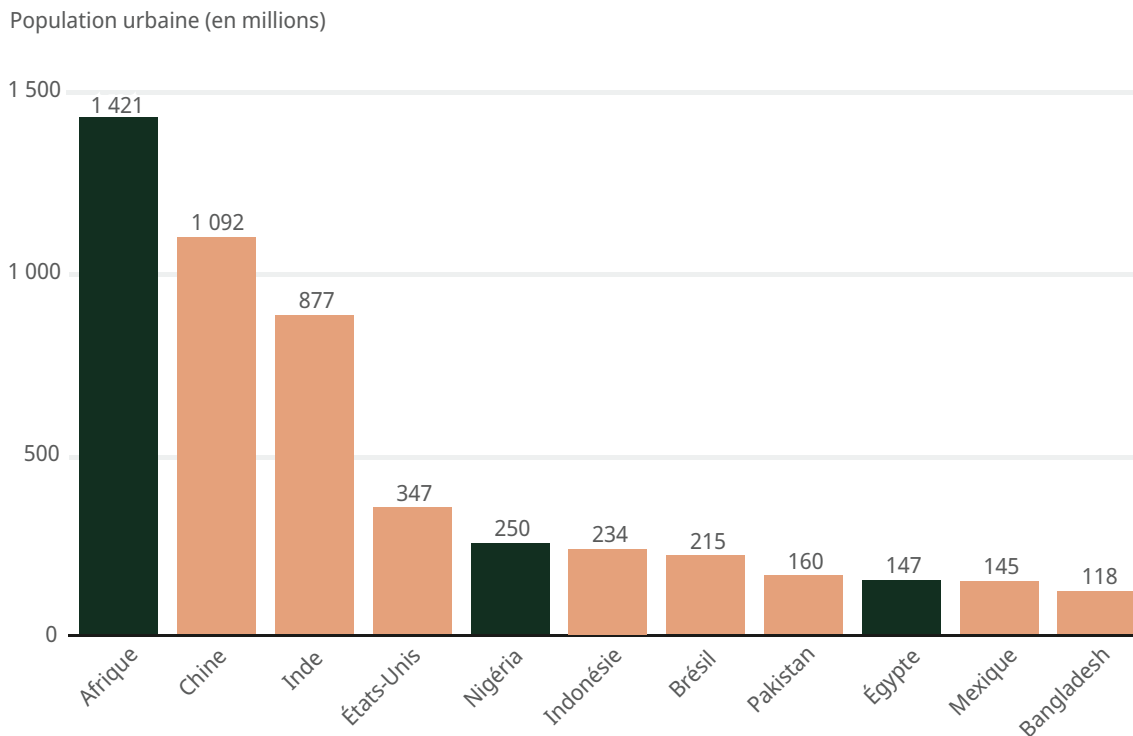
## Dynamiques de l'urbanisation africaine pour la période 2020-50

Les projections d'Africapolis mettent en évidence les caractéristiques clés qui présideront aux dynamiques d'urbanisation de l'Afrique. La répartition de la population, très inégale à travers le continent, s'inscrit sous le signe de forts contrastes interrégionaux, synonymes d'une grande disparité de dynamiques. Néanmoins, l'examen attentif de ces dynamiques à l'échelle des agglomérations, des métropoles et des régions permet de dégager des constantes à travers le continent : les grandes villes gagnent en importance, notamment à l'intérieur du continent ; avec l'expansion urbaine à la périphérie des villes, la superficie urbaine totale devrait plus que doubler, entraînant la création de vastes nouvelles zones urbaines ; de nouvelles agglomérations urbaines verront le jour, tandis que d'autres, fusionnant avec des agglomérations plus importantes, disparaîtront. Ces projections témoignent de la diversité des dynamiques urbaines à l'œuvre dans les pays africains, tout en rappelant que les indicateurs statistiques généraux (comme le taux d'urbanisation) peuvent correspondre à des réalités très diverses sur le terrain.

## La population urbaine de l'Afrique devrait dépasser celle de la Chine, de l'Inde, de l'Europe et des États-Unis réunis

Entre 2020 et 2050, les projections tablent sur un doublement de la population urbaine du continent africain, qui devrait passer de 717 millions à 1.4 milliard, avec un taux de croissance annuel moyen de 2.3 % sur cette période de 30 ans. Au classement mondial de la population urbaine, l'Afrique devrait donc se hisser d'ici 2050 au deuxième rang des continents, derrière l'Asie (3.5 milliards), et le Nigéria, avec 250 millions de citadins, au quatrième rang des pays. L'Égypte (147 millions) et la République démocratique du Congo (111 millions) seront respectivement les deuxième et troisième pays d'Afrique en termes de population urbaine. Ensemble, ces trois nations représenteront plus d'un tiers de la population urbaine totale en Afrique. Le Nigéria et l'Égypte devraient également figurer parmi les dix premiers pays du monde (Graphique 1.3).

**Graphique 1.3. Mise en perspective de la population urbaine africaine à l'horizon 2050**



Source ONU DESA (2018[16]), OCDE/CSAO (2024[1])

Toujours à l'horizon 2050, à présent à l'échelle des grandes régions du continent, l'Afrique de l'Ouest, avec un nombre de citoyens qui devrait se porter à 436 millions, restera la région africaine à la plus forte population urbaine. La croissance de la population urbaine devrait également suivre un rythme soutenu en Afrique de l'Est, où elle devrait atteindre les 355 millions, mais c'est en Afrique centrale qu'elle sera la plus rapide (multipliée par 2.4 pour atteindre 199 millions), et en Afrique du Nord et en Afrique australe qu'elle devrait être la plus lente, avec un taux de croissance de respectivement 1.2 % et 2.1 %.

### La croissance démographique de l'Afrique devrait être urbaine à 80 %

La croissance démographique prévue en Afrique pour la période 2020-50 devrait être absorbée à hauteur de 80 % par les zones urbaines, avec donc une population urbaine amenée à augmenter presque quatre fois plus vite que celle des zones rurales.

Si la croissance de la population urbaine des pays reflète dans l'ensemble les dynamiques de croissance de leur population totale, certaines disparités notables s'observent toutefois, pointant des différences de dynamiques

spatiales dans le processus d'urbanisation. Parmi les dix pays où la croissance annuelle moyenne de la population urbaine devrait être la plus rapide sur la période 2020-50, seuls six figurent ainsi également parmi les dix premiers sur le plan de la croissance de la population totale (Tableau 1.4.). En Gambie et en Ouganda, la rapidité de la croissance de la population urbaine est par exemple portée par une forte absorption des populations rurales sous l'effet de l'expansion urbaine.

Les dynamiques de croissance de la population totale dépendent essentiellement de l'avancement de la transition démographique, qui s'opère à des rythmes très différents selon les pays. Entre 2020 et 2050, les scénarios démographiques des Nations Unies (ONU) utilisés dans le cadre des projections urbaines d'Africapolis prévoient ainsi une croissance de la population totale de 139 % au Niger, mais de seulement 9 % en Tunisie, où certaines régions de l'intérieur du pays perdent déjà des habitants. Globalement, 18 pays<sup>5</sup> devraient voir leur population rurale diminuer sur la période 2020-50.

Sur les dix pays où la croissance annuelle moyenne de la population urbaine est la plus lente, huit figurent également parmi les dix à la croissance de la population totale la plus lente, et tous ont un taux d'urbanisation déjà élevé<sup>6</sup>.

**Tableau 1.4. Dix pays à la croissance de la population urbaine la plus rapide, 2020-50**

Pays	Taux de croissance de la population urbaine, 2020-50	Taux de croissance de la population totale	Taux d'urbanisation en 2020
Niger	4.2 %	2.9 %	18 %
Somalie	3.7 %	2.3 %	39 %
Gambie	3.6 %	2.0 %	48 %
Burkina Faso	3.5 %	2.1 %	32 %
Ouganda	3.4 %	1.8 %	49 %
Madagascar	3.3 %	1.9 %	23 %
République démocratique du Congo	3.2 %	2.1 %	47 %
Tchad	3.1 %	2.1 %	32 %
Guinée équatoriale	3.1 %	2.0 %	52 %
Tanzanie	3.1 %	2.3 %	37 %
<b>Afrique</b>	<b>2.3 %</b>	<b>1.7 %</b>	<b>54 %</b>

Source OCDE/CSAO (2024[1])

Maurice, seul pays dont la population urbaine devrait diminuer au cours de la période de projection, est également le seul où la population totale devrait être en baisse.

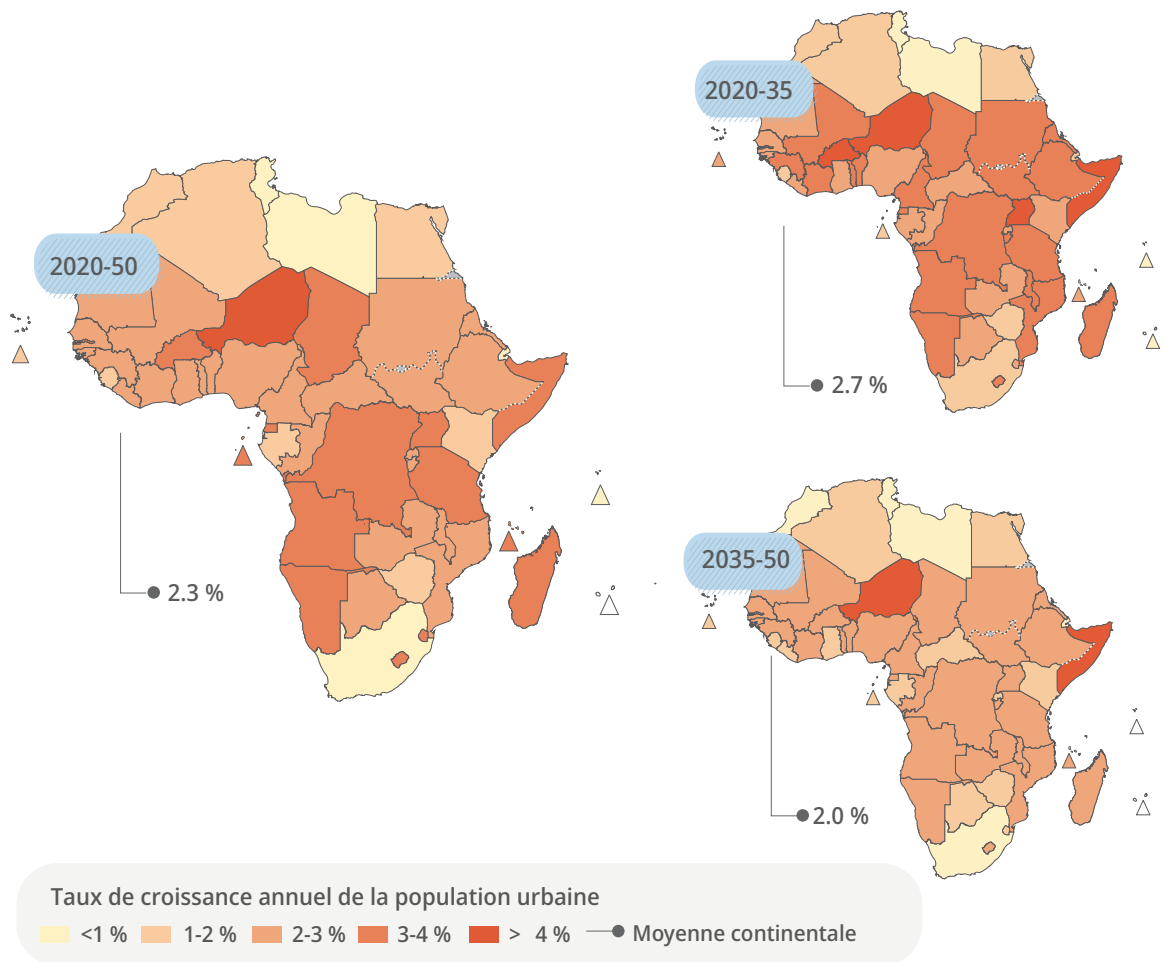
Dans tous les pays, à l'exception des Comores, les taux de croissance de la population urbaine devraient diminuer au cours de la période de projection, reflétant le fléchissement de la croissance de la population totale. Au niveau continental, la croissance annuelle moyenne de la population urbaine devrait ainsi s'établir à 2.7 % pour la période 2020-35, puis reculer à 2 % entre 2035 et 2050 (Carte 1.2).

### Deux Africains sur trois devraient vivre en milieu urbain

D'ici 2050, deux Africains sur trois devraient habiter dans une agglomération urbaine, avec le passage prévu du taux d'urbanisation du continent de 54 % à 65 % sur la période 2020-50. Une moyenne continentale qui ne doit toutefois

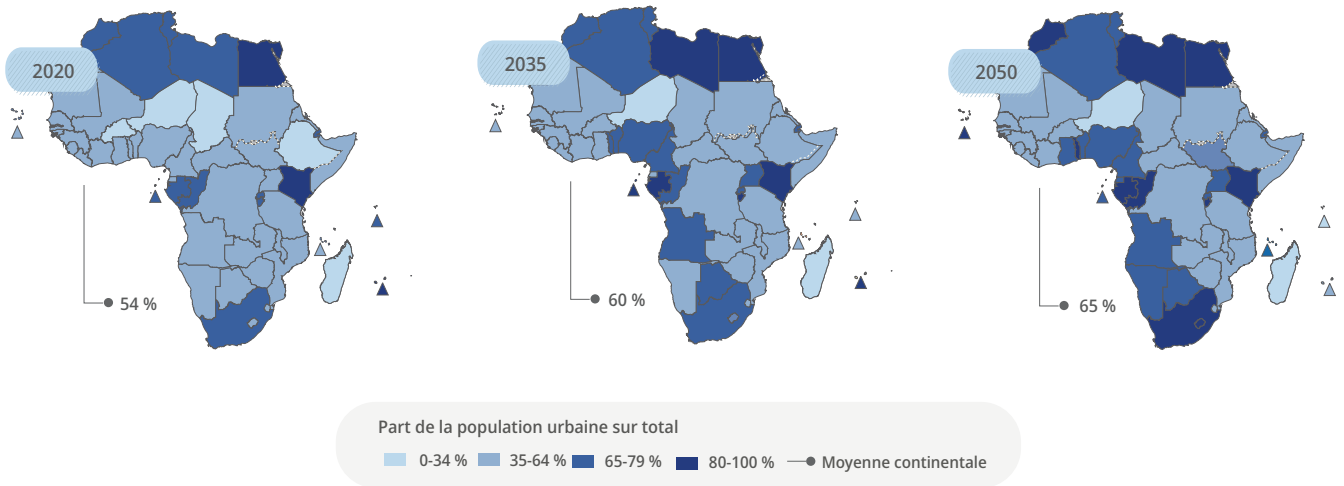
pas occulter de fortes disparités régionales et nationales (Carte 1.3). Il n'en demeure pas moins que tous les pays devraient voir la part de leur population urbaine augmenter. Naturellement, les pays présentant déjà des taux élevés d'urbanisation en 2020 ne devraient connaître que des augmentations modestes. En Afrique du Nord, région déjà la plus urbanisée du continent, le taux d'urbanisation devrait ainsi passer de 82 % en 2020 à 87 % en 2050, la plaçant parmi les régions les plus urbanisées du monde. C'est en Afrique centrale que la part de la population urbaine connaîtra la plus forte augmentation, avec un bond prévu du taux d'urbanisation de 50 % en 2020 à 66 % en 2050, tandis qu'en Afrique de l'Est, il devrait passer de 44 % à 57 %, soit l'augmentation relative la plus importante. Cette région devrait toutefois rester la moins urbanisée du continent, principalement sous l'effet des dynamiques de l'Éthiopie et de Madagascar, deux pays très peuplés où le taux d'urbanisation devrait rester inférieur à 40 % en 2050.

**Carte 1.2. Croissance de la population urbaine en Afrique, 2020-50**



Source OCDE/CSAO (2024[1])

**Carte 1.3. Taux d'urbanisation en Afrique, 2020-50**



Source OCDE/CSAO (2024[1])

En 2050, dans 42 des 54 pays africains, 50 % de la population ou plus devrait vivre dans des zones urbaines, une proportion qui devrait même se porter à plus de deux tiers dans 28 pays. Parmi les dix pays où les taux d'urbanisation devraient connaître la plus forte hausse absolue, seuls deux, l'Érythrée et la Somalie, présentaient un taux d'urbanisation inférieur à 40 % en 2020 (Graphique 1.4). Le Togo et le Cameroun, où le taux d'urbanisation était déjà élevé en 2020, à respectivement 61 % et 60 %, figurent également parmi les pays qui devraient connaître la plus forte augmentation absolue.

Seuls 12 pays, pour majeure partie dans la région du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, devraient présenter un taux d'urbanisation inférieur à 50 % en 2050 : le Burkina Faso, la Guinée Bissau, le Libéria, le Mali, la Mauritanie et le Niger en Afrique de l'Ouest ; le Malawi et le Zimbabwe en Afrique australe ; le Tchad en Afrique centrale ; et l'Éthiopie, la Tanzanie et Madagascar en Afrique de l'Est. Le Niger et Madagascar figurent toutefois parmi les dix pays où la population urbaine connaît la plus forte augmentation relative du taux d'urbanisation, témoignant de l'ampleur des dynamiques d'urbanisation dans les pays faiblement urbanisés.

À l'inverse, dans de nombreux pays où le taux d'urbanisation est élevé et la croissance démographique, modeste, comme l'Égypte, la Libye, la Tunisie, les Seychelles, Maurice et Sao Tomé-et-Principe, le taux d'urbanisation devrait peu évoluer.

La Libye, la Mauritanie et le Zimbabwe se démarquent comme les pays où les taux d'urbanisation évolueront le plus lentement au cours de la période 2020-50. Déjà relativement

faibles en 2020 (de l'ordre de 40 %), ils ne devraient connaître que des évolutions minimales.

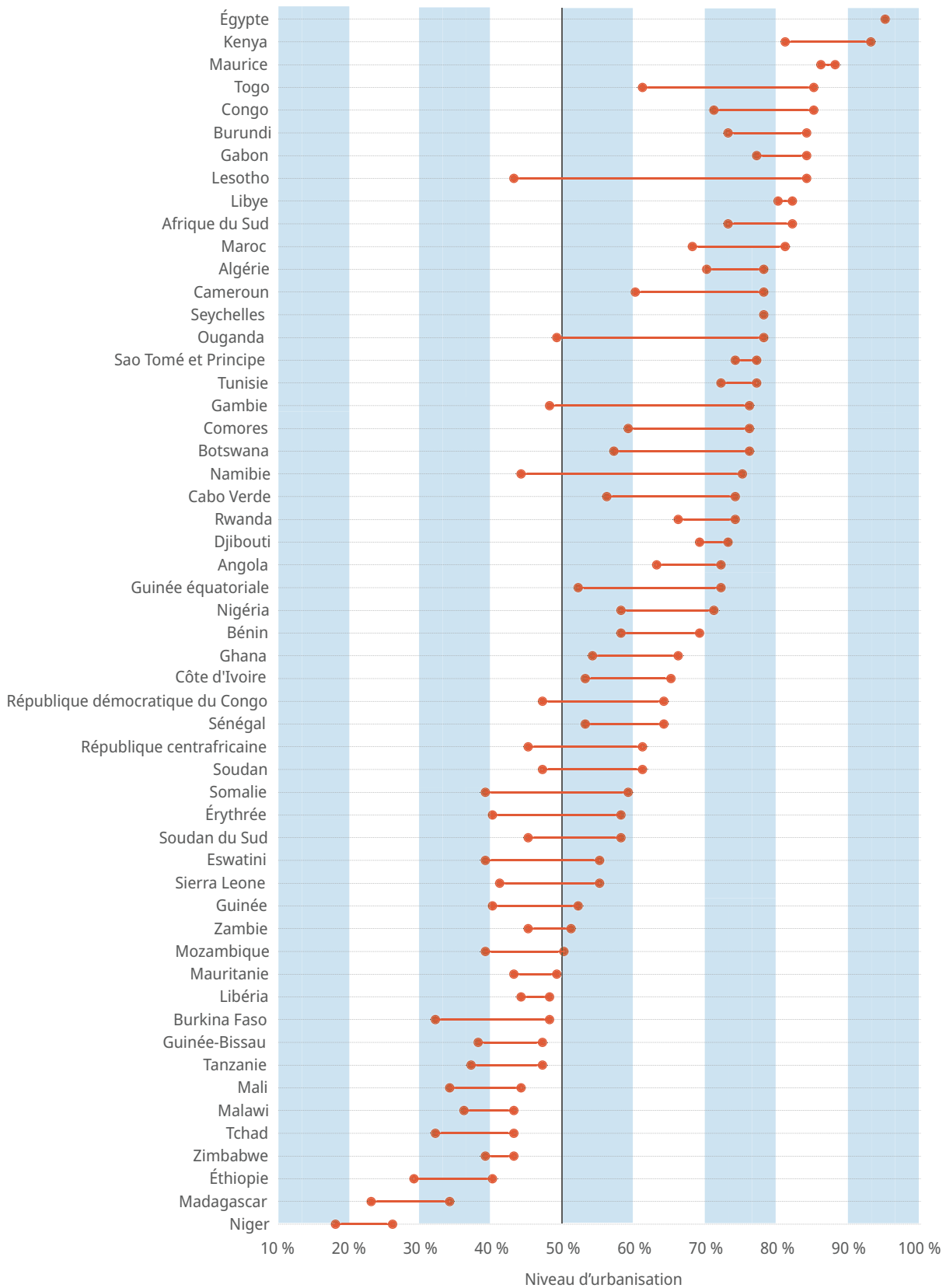
### Plus de villes, et notamment de grandes villes

La forte dynamique d'urbanisation continuera de façonner les réseaux urbains du continent, qui devrait notamment voir son nombre d'agglomérations urbaines de plus de 10 000 habitants augmenter de plus de 2 000, passant de 9 000 en 2020 à 11 139 en 2050. D'ici 2050, l'Afrique devrait en outre compter 159 agglomérations urbaines de plus d'1 million d'habitants et 17 mégapoles de plus de 10 millions d'habitants, la plaçant sur ce plan au deuxième rang des continents (Carte 1.4.). Des mégapoles qui devraient, qui plus est, être plus peuplées que plusieurs pays africains. Mais au-delà des simples données chiffrées, ces évolutions attestent des transformations urbaines massives prévues au cours des 30 prochaines années, qui devraient voir la poursuite et l'accélération de nombre des dynamiques observées ces dernières décennies.

### *Plus de deux tiers de la croissance urbaine du continent africain devrait s'opérer dans ses grandes villes*

La croissance urbaine du continent africain devrait s'opérer à hauteur de plus de deux tiers dans ses grandes villes. La population des grandes agglomérations urbaines (plus d'1 million d'habitants) devrait ainsi se voir multipliée par 2.6 au cours de la période de projection, passant de 325 millions en 2020 à 836 millions en 2050 (Graphique 1.5), et aug-

**Graphique 1.4. Projection de l'évolution des taux d'urbanisation sur la période 2020-50**



Source OCDE/CSAO (2024[1])

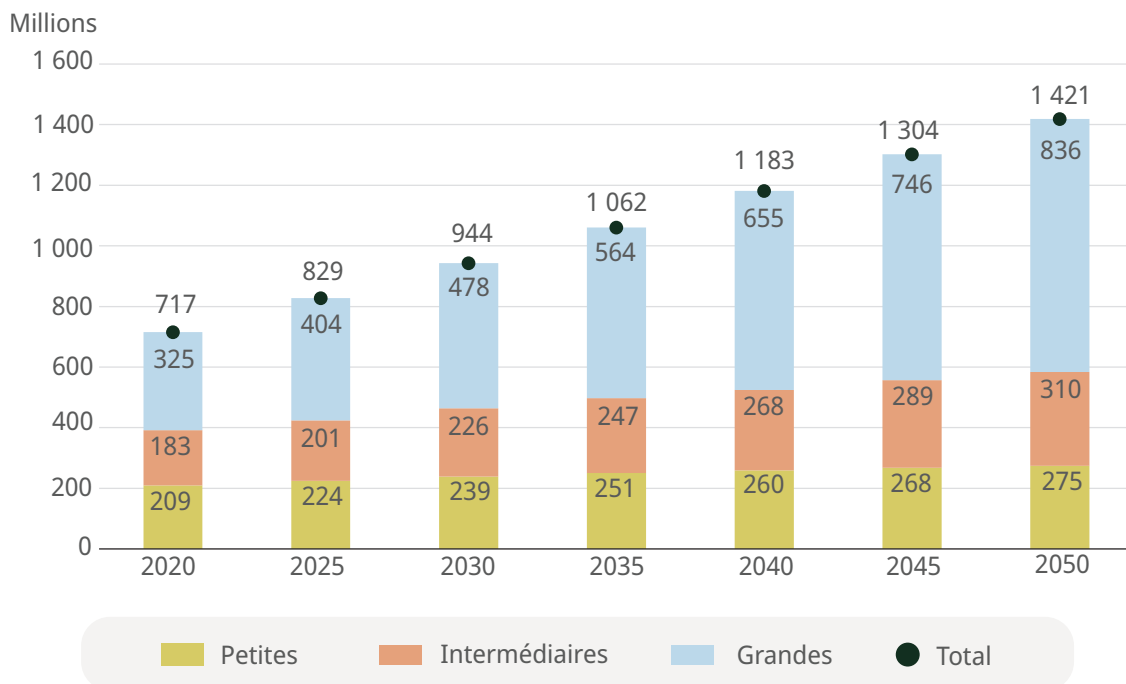
menter également en part relative de la population totale du continent, passant de 46 % à 59 %. À l'autre extrémité de la distribution, la population des petites agglomérations urbaines (10 000 à 100 000 habitants), bien qu'en hausse en termes absolus, de 209 millions en 2020 à 275 millions en 2050, devrait voir sa part relative diminuer, passant de 29 % à 19 %, à l'instar de la population des agglomérations urbaines intermédiaires (100 000 à 1 million d'habitants), qui devrait passer de 183 millions en 2020 à 310 millions en 2050, mais voir sa part relative reculer, de 26 % en 2020 à 22 % en 2050.

À l'échelle continentale, la population des grandes agglomérations urbaines devrait augmenter en moyenne de 3.2 % par an, contre respectivement 1.8 % et 0.9 % pour celle des agglomérations intermédiaires et petites. Si cette tendance est robuste, il convient cependant de prendre en compte l'existence d'un effet purement statistique. Ce biais est ainsi lié au fait que l'on considère un système de classification ouvert vers le haut de la hiérarchie, avec donc pour

conséquence une augmentation des classes supérieures sous l'effet de la croissance de la population des classes inférieures. Prenons l'exemple d'Accra, la ville la plus peuplée du Ghana comptait 855 000 habitants en 1980. Elle est passée à 4,7 millions d'habitants en 2020 et devrait atteindre 9,8 millions en 2050. Au cours de la même période, la part de la population vivant dans les grandes villes du Ghana est passée de 0 % en 1980 à 48 % en 2020 et devrait atteindre 59 % en 2050.

Si l'on exclut l'effet de la croissance démographique sur la classe de taille des villes et que l'on considère le taux de croissance moyen de la population des agglomérations, les différences sont moindres. Le taux de croissance annuel moyen de la population des agglomérations urbaines sur la période 2020-50 devrait ainsi être de 2.8 % pour les grandes, de 2.7 % pour les intermédiaires et de 2.2 % pour les petites (Carte 1.5).

**Graphique 1.5. Répartition de la population urbaine par taille d'agglomération, 2020-50**



Source OCDE/CSAO (2024[1])

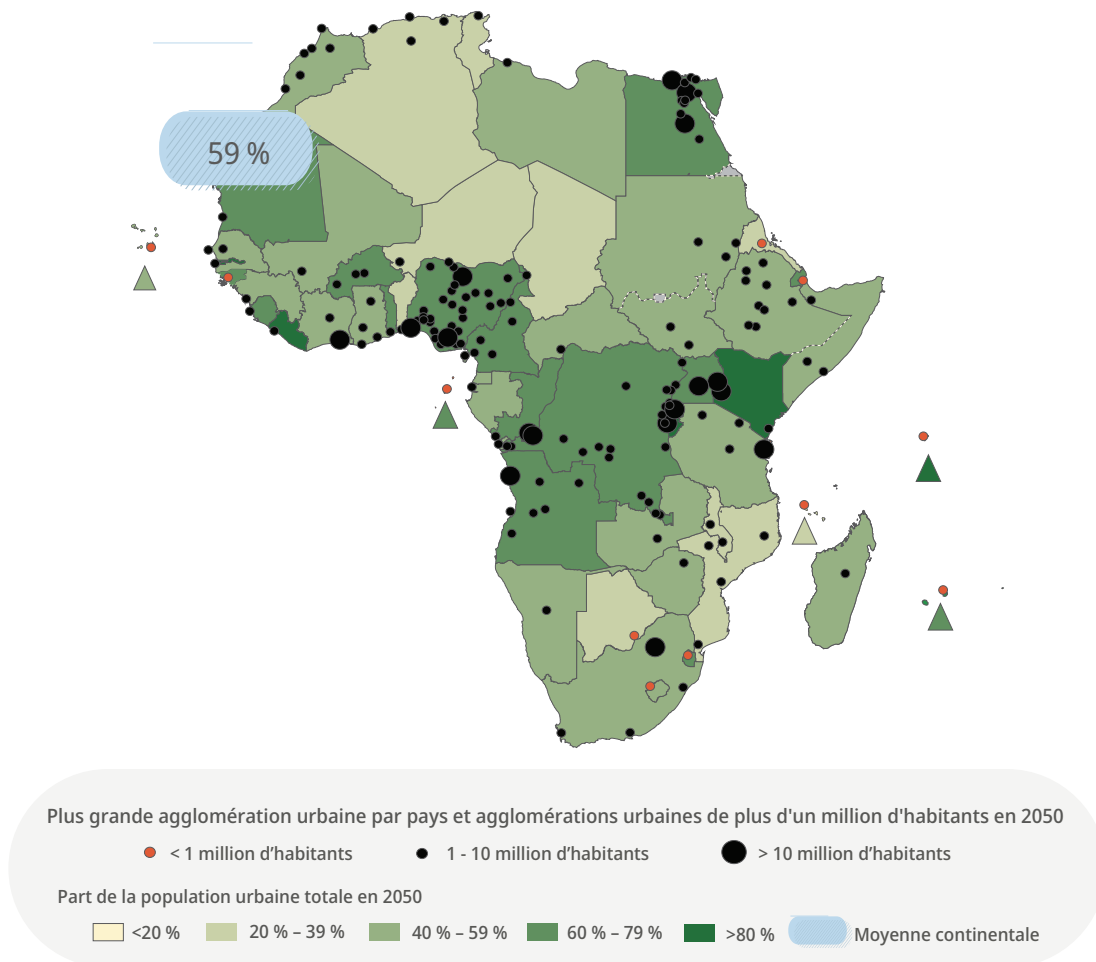
### Essor des grandes agglomérations urbaines à travers le continent

Dans de nombreux pays du continent, les réseaux urbains sont dominés par de gigantesques agglomérations, surtout au regard des échelles nationales (OCDE/CSAO, 2020[17]). En 2050, 43 pays devraient ainsi compter au moins une agglomération urbaine de plus d'1 million d'habitants (contre 38 pays en 2020), dont 25 devraient même en totaliser 2 ou plus. L'augmentation de la population des grandes agglomérations urbaines est la résultante de dynamiques de croissance à la fois démographiques et spatiales. Parmi les plus grandes agglomérations urbaines, nombreuses sont celles qui devraient ainsi voir leur population augmenter substantiellement par fusion avec des agglomérations voisines (Graphique 1.7), à l'instar de Lagos (Nigéria), qui devrait fusionner avec 42 agglomérations urbaines d'ici 2050, dont les habitants contribueront à hauteur de 22 %

à sa population totale. Les 4 premiers pays du continent en termes de population totale en 2050 compteront à eux seuls 68 grandes agglomérations urbaines (30 au Nigéria, 17 en République démocratique du Congo, 12 en Égypte et 9 en Éthiopie). Cependant, du fait de l'ampleur du réseau urbain de ces pays, la part de la population urbaine vivant dans de grandes agglomérations n'y est que légèrement supérieure à la moyenne continentale (Carte 1.4).

Dans 13 pays du continent, la plus grande agglomération urbaine devrait compter pour plus de 60 % dans la population urbaine totale en 2050<sup>7</sup>. Cette prédominance d'une seule grande agglomération urbaine est particulièrement marquée dans les pays moins peuplés, aux réseaux urbains moins étendus et/ou dans lesquels l'expansion des zones urbaines conduit à la formation de vastes agglomérations. C'est notamment le cas de la Gambie, qui combine ces caractéristiques, et où la plus grande agglomération pourrait représenter 91 % de la population urbaine totale d'ici

**Carte 1.4. Agglomérations urbaines de plus d'un million d'habitants en 2050**



Source OCDE/CSAO (2024[1])

2050, ou encore du Burundi et du Kenya, où les dynamiques spatiales d'urbanisation devraient conduire à la formation de gigantesques agglomérations fusionnant la quasi-totalité du réseau urbain en une méga-agglomération (Tableau 1.9).

D'autres encore ont deux métropoles ou plus (Accra et Kumasi au Ghana, Yaoundé et Douala au Cameroun, Brazzaville et Pointe-Noire au Congo, Praia et Mindelo au Cabo Verde). Les projections indiquent toutefois que la plupart des métropoles secondaires perdent du terrain au profit de

la métropole nationale principale : Bobo-Dioulasso (Burkina Faso) au profit de Ouagadougou, Bouaké (Côte d'Ivoire) au profit d'Abidjan, Bulawayo (Zimbabwe) au profit de Harare, Kitwe et Ndola (Zambie) au profit de Lusaka, Port Soudan et Nyala (Soudan) au profit de Khartoum, Benghazi (Libye) au profit de Tripoli (Tableau 1.5).

**Tableau 1.5. Trente agglomérations urbaines les plus peuplées d'Afrique**

Nom	Population urbaine en 2050 (millions)	Superficie urbaine en 2050 (milliers de km <sup>2</sup> )	Densité en 2050 (hab./km <sup>2</sup> )	Croissance annuelle de la population urbaine	Croissance annuelle de la superficie urbaine
Nairobi	57.2	56.33	1 015	4.4 %	3.7 %
Le Caire	55.5	5.32	10 448	1.2 %	1.9 %
Lagos	36.9	7.88	4 676	3.3 %	5.7 %
Onitsha	30.2	8.26	3 655	4.4 %	4.0%
Kinshasa	23.4	1.88	12 424	2.9 %	4.7 %
Khartoum	22.7	5.65	4 026	3.9 %	6.5 %
Luanda	21.2	4.02	5 270	3.2 %	4.9 %
Johannesburg	20.3	6.50	3 125	2.7 %	3.4 %
Bujumbura	19.8	12.34	1 602	8.1 %	12.4 %
Kampala	17.2	7.28	2 361	4.4 %	6.7 %
Dar es Salaam	15.6	5.43	2 870	3.5 %	5.4 %
Sohag	14.7	1.42	10 341	1.4 %	2.1 %
Mbale	12.3	7.91	1 559	4.8 %	5.1 %
Abidjan	12.2	1.70	7 146	2.5 %	4.1 %
Kano	12.1	1.15	10 495	2.7 %	4.2 %
Alexandrie	11.0	0.84	13 083	1.2 %	1.8 %
Kigali	10.4	4.36	2 390	4.2 %	5.0 %
Accra	9.8	4.63	2 125	2.5 %	3.5 %
Yaoundé	9.4	1.21	7 743	2.3 %	3.7 %
Lubumbashi	9.2	1.88	4 901	3.8 %	5.8 %
Douala	9.1	1.21	7 522	3.4%	5.2 %
Ibadan	8.7	2.47	3 527	2.7 %	4.2 %
Bamako	8.5	3.07	2 754	3.0 %	4.6 %
Addis-Abeba	8.4	1.78	4 727	2.3 %	3.6 %
Alger	8.3	1.19	6 986	1.9 %	2.5 %
Abuja	8.1	2.39	3 392	3.1 %	4.5 %
Antananarivo	7.9	1.10	7 226	3.5 %	5.4 %
Dakar	7.5	0.88	8 547	2.2 %	3.5 %

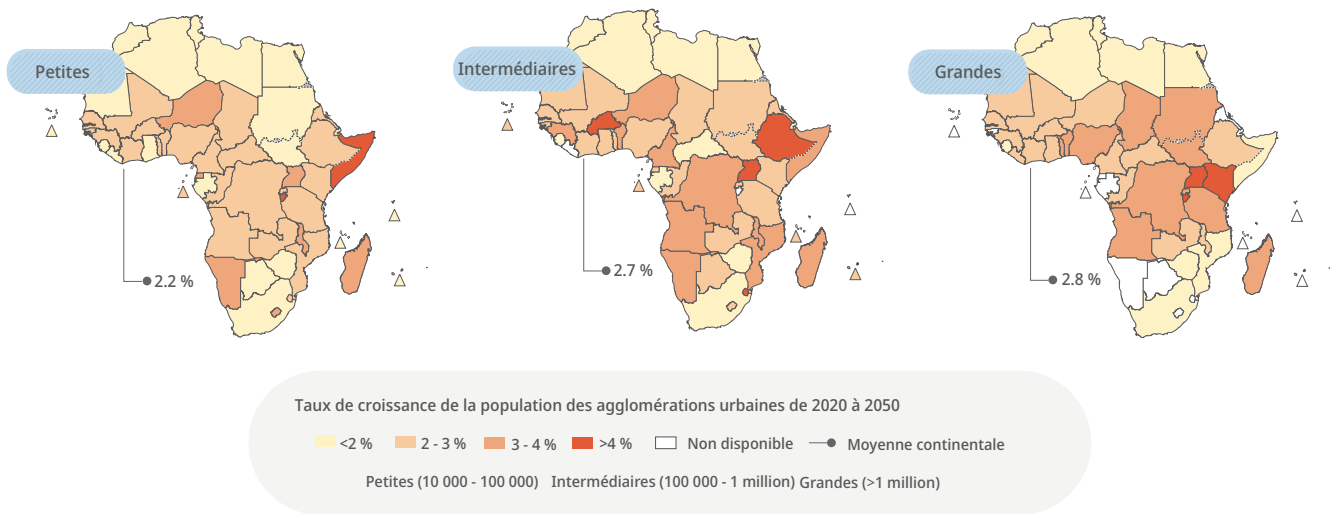
Source OCDE/CSAO (2024[1])

### Forte croissance des agglomérations urbaines intermédiaires

À l'échelle continentale, la croissance annuelle moyenne de la population des agglomérations urbaines intermédiaires devrait être de 2.7 %, du même ordre que celle des grandes agglomérations (2.8 %) (Carte 1.5). Parallèlement, les agglomérations intermédiaires devraient voir leur nombre passer de 710 à 1 167 d'ici 2050, mais leur part dans la

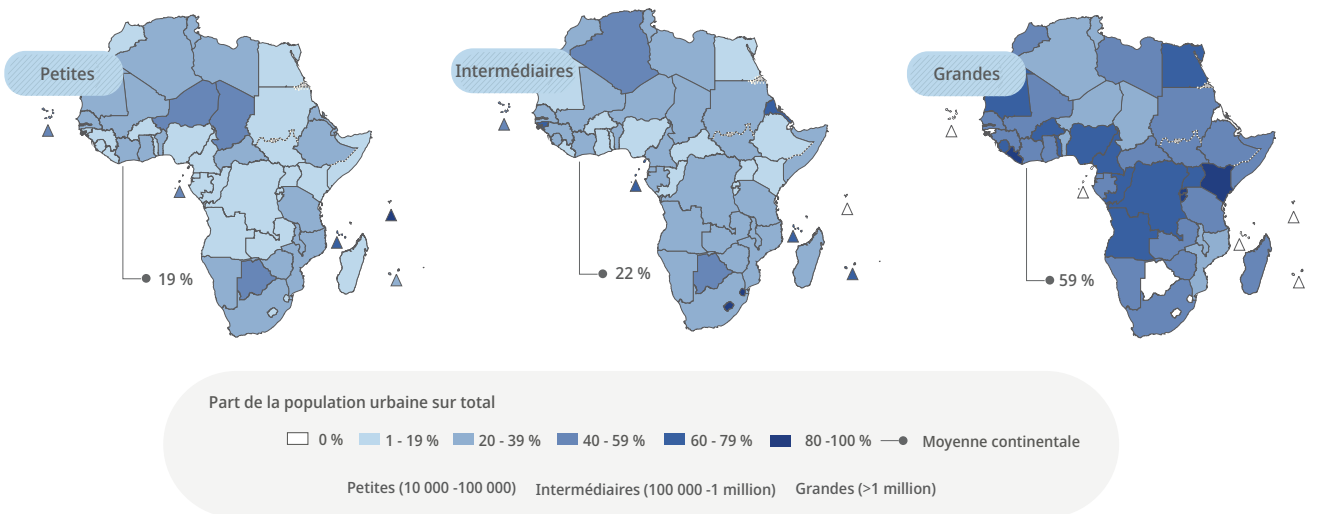
population urbaine totale diminuer, de 26 % à 22 % d'ici 2050. Un recul qui s'explique dans certains pays par le reclassement d'agglomérations intermédiaires en grandes agglomérations en raison de la croissance de leur population. En outre, dans des pays comme le Burundi, le Rwanda et la Gambie, le nombre d'agglomérations intermédiaires diminue à la suite de la fusion de certaines d'entre elles.

**Carte 1.5. Croissance de la population des agglomérations urbaines grandes, intermédiaires et petites, 2020-50**



Source OCDE/CSAO (2024[1])

**Carte 1.6. Part de la croissance de la population urbaine totale dans les agglomérations urbaines grandes, intermédiaires et petites, 2020-50**



Source OCDE/CSAO (2024[1])

Les pays où la croissance de la population des agglomérations urbaines intermédiaires est la plus rapide sont l'Ouganda (5.8 %), le Burkina Faso (5 %), l'Éthiopie (4.5 %), le Royaume d'Eswatini (4.5 %) et la Somalie (3.9 %) (Tableau 1.5). Parmi les dix pays où cette croissance est la plus rapide, cinq devraient voir la part de ces agglomérations intermédiaires dans la population urbaine totale diminuer en raison de leur reclassement dans la catégorie des grandes agglomérations

une fois atteint le seuil d'1 million d'habitants, reflétant la tendance continentale plus large. Cette part augmentera en revanche dans les cinq pays restants, à l'instar du Lesotho et du Malawi, où elle devrait se porter de respectivement 47 % et 15 % en 2020 à 85 % et 35 % d'ici 2050.

**Tableau 1.6. Dix pays où la croissance de la population des agglomérations urbaines intermédiaires est la plus rapide en Afrique, 2020-50**

	Taux de croissance annuel	Nombre d'agglomérations urbaines intermédiaires en 2020	Nombre d'agglomérations urbaines intermédiaires en 2050	Population des agglomérations urbaines intermédiaires en 2020 (millions)	Population des agglomérations urbaines intermédiaires en 2050 (millions)	Part des agglomérations urbaines intermédiaires dans la population urbaine totale en 2020	Part des agglomérations urbaines intermédiaires dans la population urbaine totale en 2050
Ouganda	5.8 %	27	30	5.84	7.73	29 %	14 %
Burkina Faso	5.0 %	6	13	1.53	3.48	23 %	19 %
Éthiopie	4.5 %	30	50	7.24	13.15	24 %	20 %
Eswatini	4.5 %	2	2	0.29	0.73	64 %	85 %
Somalie	3.9 %	9	28	2.31	6.62	40 %	39 %
Cameroun	3.9 %	13	21	2.81	7.78	18 %	22 %
Gambie	3.8 %	1	0	0.91	0.00	85 %	0 %
Malawi	3.7 %	4	17	0.96	4.96	15 %	35 %
République démocratique du Congo	3.5 %	41	97	11.70	25.98	27 %	24 %
Mozambique	3.4%	16	40	4.23	10.33	35%	36%

Source OCDE/CSAO (2024[1])

### Poursuite de la croissance des petites agglomérations urbaines

À l'échelle continentale, la croissance de la population des petites agglomérations urbaines décélère, avec un taux de croissance annuel moyen de 2.2 %. Cette tendance reflète le ralentissement prévu de la croissance démographique du continent, qui induit notamment une diminution de la croissance de la population rurale, au rôle prépondérant dans la croissance des petites zones urbaines. La part des petites agglomérations dans la population urbaine totale devrait ainsi passer de 29 % en 2020 à 19 % en 2050. Comme pour les agglomérations urbaines intermédiaires, mais de manière plus prononcée encore, le reclassement

de nombreuses petites agglomérations dans une catégorie de taille plus élevée est en grande partie à l'origine de cette réduction. Leur part relative ne devrait augmenter qu'à Sao Tomé-et-Principe, au Niger, au Sénégal et en République du Congo, pays où des dynamiques d'urbanisation in situ particulièrement fortes sont à l'œuvre, entraînant l'émergence continue de nouvelles petites agglomérations urbaines.

D'importantes variations nationales et régionales s'observent toutefois. En Afrique centrale, la croissance de la population des petites agglomérations urbaines devrait s'établir à 2.6 % en moyenne entre 2020 et 2050. C'est au Burundi qu'elle devrait être la plus rapide, à 8.4 %.

Néanmoins, au vu des caractéristiques spatiales de cette croissance, la majorité des petites agglomérations urbaines du pays devraient se voir reclassées, par fusion, dans une catégorie de taille plus élevée, et le nombre total de petites agglomérations passer du même coup de 159 en 2020 à 8 en 2050, tout comme la part des petites agglomérations urbaines dans la population urbaine totale, qui devrait chuter de 41 % à 1 % (Tableau 1.7). En Somalie, deuxième pays en termes de rapidité de la croissance de la population des petites agglomérations urbaines, la plus forte dispersion du système urbain devrait être moins propice aux fusions, avec donc, à la clé, une augmentation du nombre de petites agglomérations urbaines. Cependant, toujours pour les mêmes raisons de reclassement, la part des petites agglomérations urbaines dans la population urbaine totale devrait y passer de 27 % en 2020 à 14 % en 2050 (Tableau 1.7).

### Émergence de nouvelles agglomérations urbaines et transformation des zones rurales

D'après les projections d'Africapolis, le continent devrait compter 11 139 agglomérations urbaines de plus de 10 000 habitants en 2050, contre 9 000 en 2020 (Tableau 1.8). Une augmentation principalement portée par les petites agglomérations urbaines, qui devraient passer de 8 200 en 2020 à 9 813 en 2050, dans un contexte de transformation continue des zones rurales. On notera toutefois que ces évolutions sont plus dynamiques que ne l'indiquent les chiffres absolus, sous l'effet des processus continus de fusion des agglomérations (Tableau 1.3).

Au total, on devrait compter 4 104 nouvelles agglomérations urbaines entre 2020 et 2050 (Carte 1.7), une augmentation consécutive au reclassement continu d'établissements ruraux en agglomérations urbaines une fois leur population passée au-dessus du seuil de 10 000 habitants sous l'effet de leur croissance démographique et/ou de fusions (Tableau 1.8). Une grande partie de ces nouvelles agglomérations devraient toutefois fusionner avec d'autres agglomérations urbaines au cours de la période de projection.

La fusion d'agglomérations urbaines existantes avec des agglomérations plus grandes rend ainsi le décompte total des agglomérations urbaines encore plus complexe. Au cours de la période de projection, ce sont 1 965 agglomérations urbaines, incluant 21 % des petites agglomérations urbaines existant en 2020<sup>8</sup>, qui devraient disparaître du décompte total à la suite de fusions. Un constat qui ne vaut toutefois pas que pour les petites agglomérations et concerne également certaines bien plus peuplées, comme

Ikorodu et Abeokuta au Nigéria (1.6 million et 0.9 million d'habitants respectivement en 2020), amenées à fusionner avec Lagos.

Cette augmentation continue du nombre d'agglomérations entraîne, entre autres conséquences, la densification des réseaux urbains. C'est en Afrique de l'Ouest que s'observe la plus forte croissance relative du nombre d'agglomérations urbaines, une tendance portée par le Niger, le Sénégal et le Mali. Au Niger, pays où cette croissance relative est la plus forte, le nombre d'agglomérations urbaines devrait passer de 102 en 2020 à 365 en 2050 (Encadré 1.2) De leur côté, le Sénégal et le Mali figurent également parmi les 5 premiers pays, avec une croissance relative de 103 % et 98 % par rapport à 2020. Au Sénégal, ce phénomène d'émergence se concentre autour de Dakar et le long du fleuve Sénégal, et au Mali, dans le sud du pays et le long du fleuve Niger.

L'Afrique de l'Est enregistre, elle aussi, une croissance relative significative de son nombre d'agglomérations urbaines, avec les plus fortes progressions des réseaux urbains aux Comores, en Tanzanie, en Érythrée et en Somalie. Du côté de l'Afrique australe, le Botswana et le Mozambique devraient connaître une croissance relative de respectivement 61 % et 54 %.

**Tableau 1.7.** Dix pays où la croissance de la population des petites agglomérations urbaines est la plus rapide en Afrique, 2020-50

	Taux de croissance annuel	Nombre de petites agglomérations urbaines en 2020	Nombre de petites agglomérations urbaines en 2050	Différence de nombre de petites agglomérations entre 2050 et 2020	Population des petites agglomérations urbaines en 2020 (millions)	Population des petites agglomérations urbaines en 2050 (millions)	Part des petites agglomérations urbaines dans la population urbaine totale en 2020	Part des petites agglomérations urbaines dans la population urbaine totale en 2050
Burundi	8.4 %	159	8	-151	3.83	0.14	41 %	1 %
Somalie	4.8 %	50	66	16	1.51	2.39	27 %	14 %
Lesotho	3.7 %	17	6	-11	0.49	0.30	53 %	15 %
Guinée équatoriale	3.7 %	3	7	4	0.05	0.11	7 %	6 %
Niger	3.7 %	97	346	249	2.02	7.62	46 %	50 %
Ouganda	3.3 %	274	299	25	6.77	6.89	33 %	12 %
Namibie	3.1 %	19	21	2	0.65	0.93	58 %	34 %
Malawi	3.0 %	142	187	45	3.47	4.95	53 %	35 %
Madagascar	3.0 %	70	86	16	1.86	3.15	30 %	19 %
Kenya	3.0 %	129	69	-60	3.58	1.95	9 %	3 %

**Note** Par petites agglomérations urbaines, on entend les agglomérations de 10 000 à 100 000 habitants.

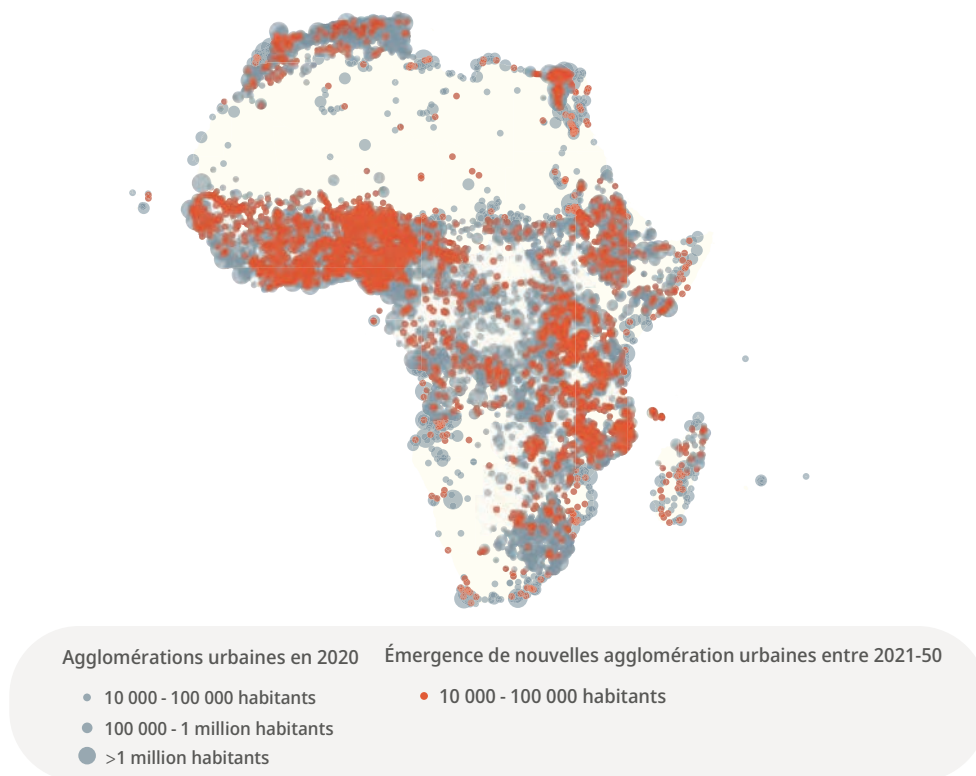
**Source** OCDE/CSAO (2024[1])

**Tableau 1.8.** Évolution du nombre d'agglomérations urbaines en Afrique, 2020-50

Année	Nombre d'agglomérations urbaines	Disparition par fusion	Émergence	Évolution du nombre d'agglomérations urbaines
2020	9 000	-	-	-
2025	9 519	456	975	519
2030	10 121	223	825	602
2035	10 522	299	700	401
2040	10 801	342	621	279
2045	11 035	323	557	234
2050	11 139	322	426	104
<b>Total 2020-50</b>		<b>1 965</b>	<b>4 104</b>	<b>2 139</b>

Source OCDE/CSAO (2024[1])

**Carte 1.7.** Émergence de nouvelles agglomérations urbaines



Source OCDE/CSAO (2024[1])

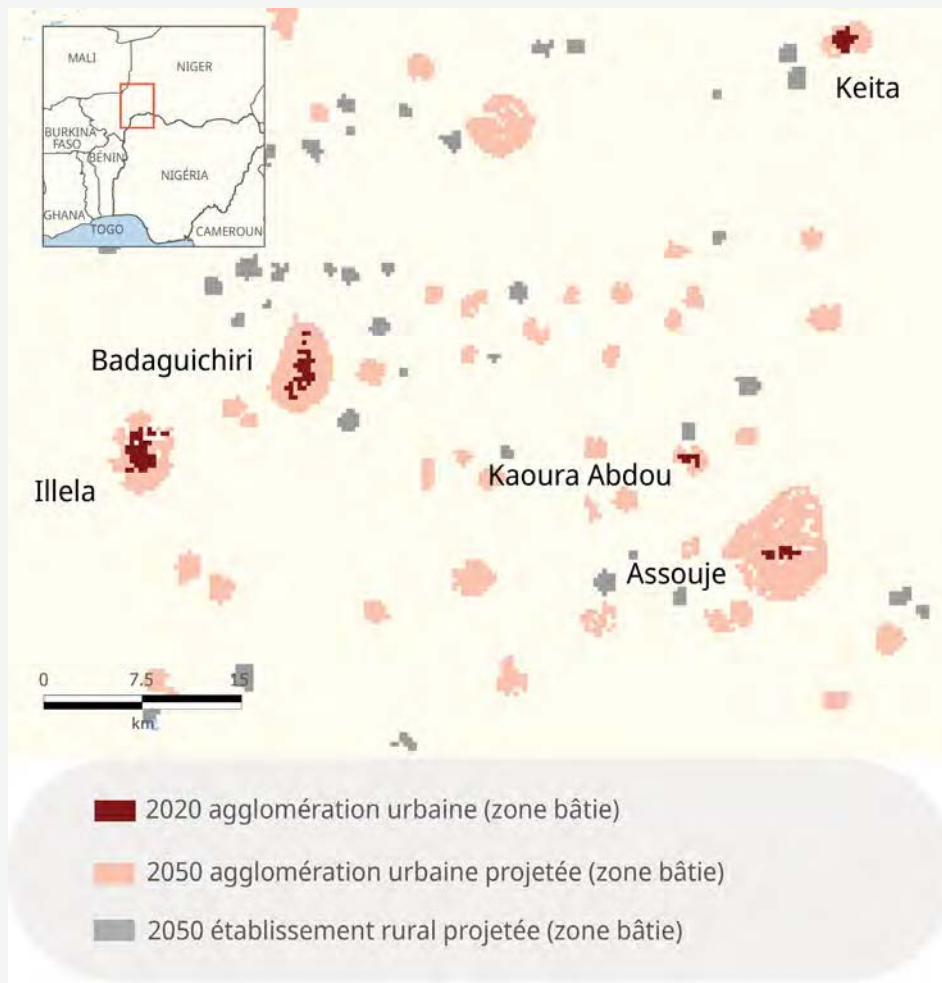
**Encadré 1.2. Émergence de nouvelles agglomérations urbaines au Niger et compacité des formes urbaines**

Au Niger, l'émergence de nouvelles agglomérations urbaines se concentre à hauteur de près de 40 % au sud de la région de Tahoua (à la frontière avec le Nigéria), qui devrait ainsi voir son nombre d'agglomérations urbaines passer de 29 en 2020 à 128 en 2050 sous l'effet d'une forte croissance démographique.

Sur la Carte 1.8, plus de 100 agglomérations sont identifiées en 2020, dont 5 seulement comptent plus de 10 000 habitants. Au cours de la période de projection, 68 devraient dépasser ce seuil de population et donc faire leur entrée dans la catégorie des agglomérations urbaines.

Dans de nombreuses régions arides et semi-arides, les populations se concentrent dans des agglomérations urbaines compactes et densément peuplées. Historiquement lié à la rareté des points d'eau, ce type d'implantation persiste malgré la facilitation de l'accès à l'eau avec les progrès technologiques et augmente les probabilités d'urbanisation in situ.

**Carte 1.8. Dynamiques de croissance des agglomérations compactes, Tahoua, Niger**



**Note** Coordonnées : 14.137°, 5.561°, échelle : 1 : 407555.

**Source** OCDE/CSAO (2024[1])

## Principales caractéristiques spatiales de l'expansion urbaine en Afrique

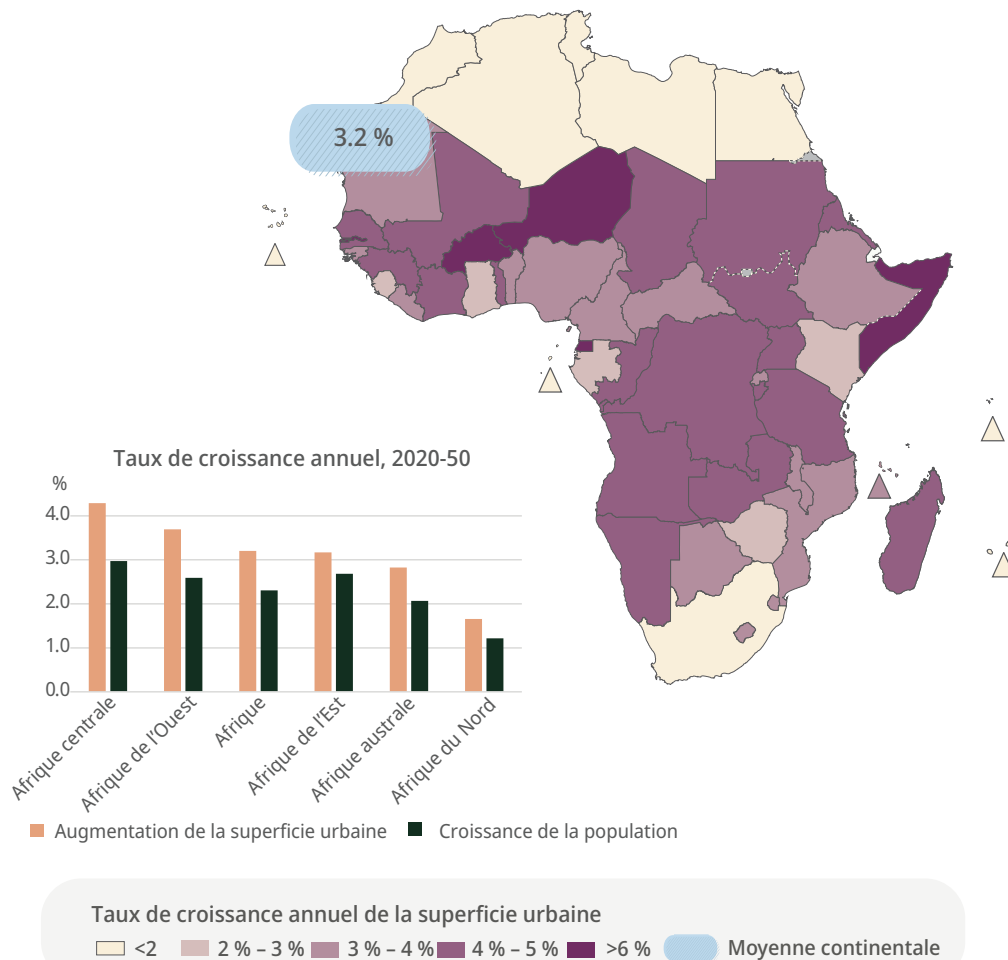
### Les zones de bâti des agglomérations urbaines africaines devraient plus que doubler

Sous l'effet de la croissance démographique, les zones de bâti des agglomérations urbaines du continent devraient connaître une forte progression. Nouveaux citadins et villes en pleine expansion seront ainsi en quête de foncier pour toutes sortes d'usages : logements, constructions pour le commerce de détail, les entreprises et l'industrie, bâtiments publics (écoles, hôpitaux, services administratifs, etc.), ou encore infrastructures et installations de transport (aéroports, dépôts logistiques, etc.). Le taux de croissance annuel moyen de la superficie urbaine devrait même dépasser celui de la population urbaine, à respectivement 3.2 %

contre 2.3 % (Carte 1.9). L'empreinte urbaine totale devrait passer d'environ 175 000 à 450 000 kilomètres carrés entre 2020 et 2050, mais représentera toujours moins de 2 % de la superficie totale du continent en 2050. Une forte expansion qu'il convient de suivre de près, puisqu'elle donne la réelle mesure des dynamiques de croissance, des besoins en infrastructures et des pressions sur l'environnement.

Croissance de la population urbaine n'équivaut pas linéairement à augmentation de la superficie urbaine, et ce en raison d'une série de facteurs politiques, environnementaux et historiques. Les règlements de zonage et politiques d'urbanisme, les contraintes environnementales (disponibilité d'eau, présence de terres arables ou encore existence de barrières naturelles comme les montagnes ou les plans d'eau), ainsi que la forme urbaine et les infrastructures pré-existantes, sont ainsi autant de facteurs interdépendants qui façonnent les dynamiques d'expansion urbaine du continent et font toute leur complexité et leur diversité.

**Carte 1.9. Croissance annuelle des zones de bâti des agglomérations urbaines africaines, 2020-50**



Source OCDE/CSAO (2024[1])

C'est en Afrique centrale que l'expansion des zones urbaines devrait être la plus rapide, avec un triplement de leur superficie totale entre 2020 et 2050. Toutefois, en raison de densités urbaines relativement élevées, la région devrait représenter 14 % de la population urbaine du continent, mais seulement 12 % de sa superficie urbaine totale en 2050. Vient ensuite l'Afrique de l'Ouest, dont la superficie urbaine devrait augmenter à un taux annuel de 3.7 % et où se trouvent quatre des dix pays à l'expansion urbaine la plus rapide (Graphique 1.6).

En troisième position, l'Afrique de l'Est est la région qui devrait voir sa superficie urbaine augmenter le plus en termes absolus, principalement en raison de ses faibles densités urbaines moyennes, synonymes de plus forte expansion de la superficie urbaine par nouvel habitant. Enfin, l'Afrique australe et l'Afrique du Nord, au taux d'urbanisation le plus élevé en 2020 et à la croissance de la population urbaine la plus lente, sont les régions du continent qui devraient voir leur superficie urbaine augmenter le moins (Carte 1.9).

Parmi les dix pays où l'augmentation de la superficie urbaine est la plus rapide, sept présentent également la croissance de la population urbaine la plus soutenue (Graphique 1.6). En Somalie, la croissance annuelle de 3.7 % de la population urbaine se traduit par une augmentation de 6.6 % de la superficie urbaine. La Guinée devrait de son côté

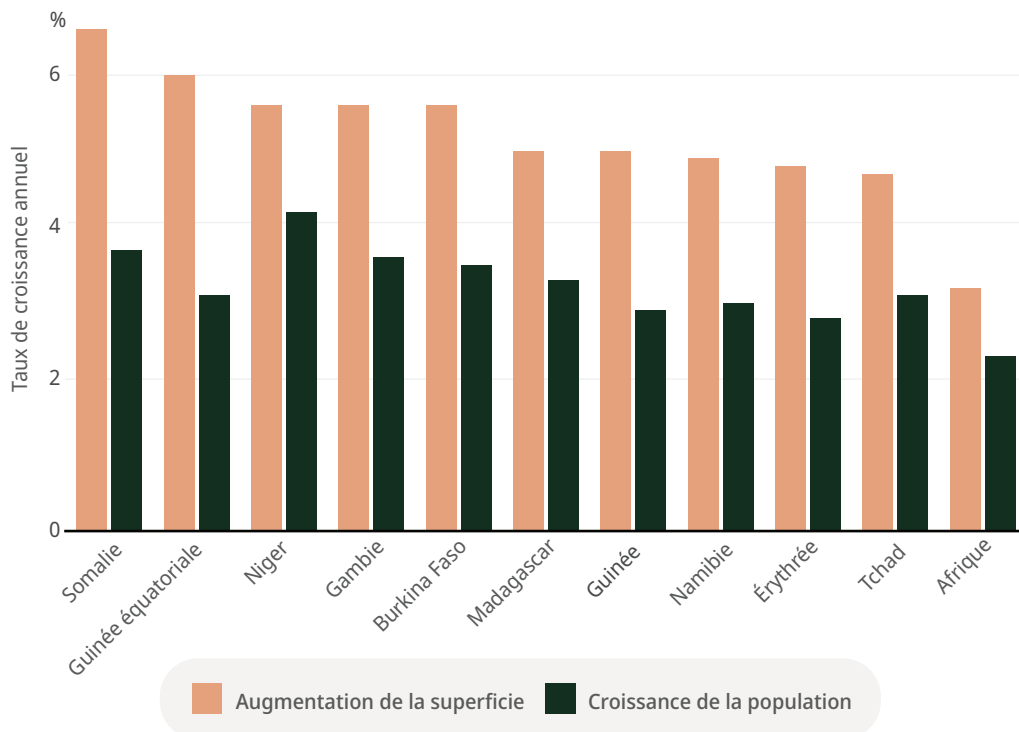
connaître l'un des taux les plus rapides de croissance de sa superficie urbaine (5 % par an), malgré un taux de croissance de sa population urbaine à 2.9 %.

### Ce sont les grandes agglomérations urbaines qui augmenteront le plus en superficie

Sur la période 2020-50, les grandes agglomérations urbaines et celles de taille intermédiaire devraient voir leurs zones de bâti augmenter en moyenne de 4.1 % par an, contre 3.1 % pour les petites agglomérations. C'est dans les agglomérations de 1 à 2 millions d'habitants que les zones de bâti devraient enregistrer le taux de croissance annuel le plus rapide, à 5.2 %, une forte expansion spatiale due à l'importante croissance démographique de ces agglomérations.

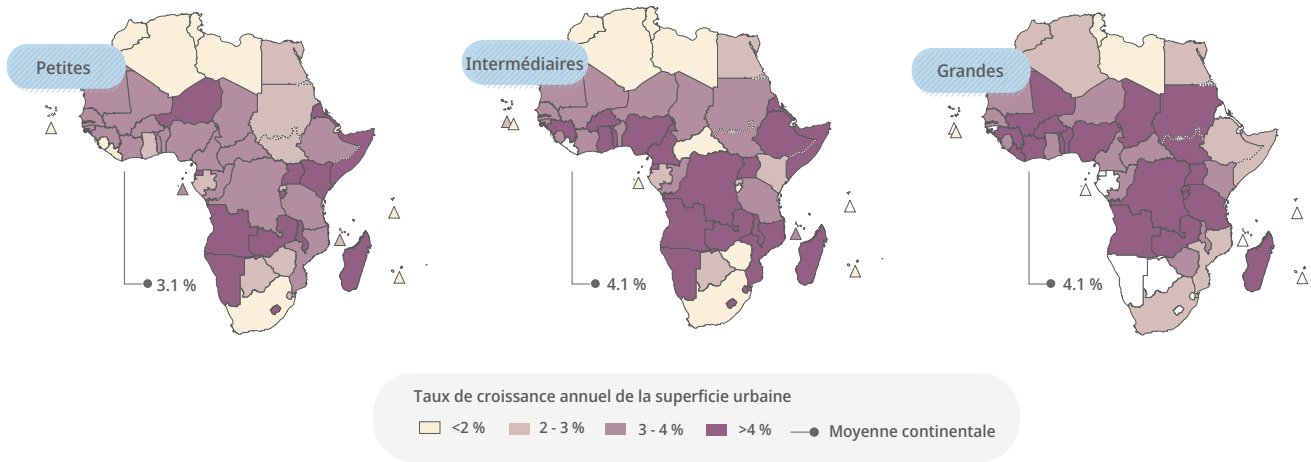
L'augmentation de la superficie des grandes agglomérations urbaines devrait être particulièrement rapide en Afrique centrale et en Afrique de l'Ouest, la plupart des grandes agglomérations à la croissance la plus rapide se trouvant en République démocratique du Congo et au Burkina Faso (Carte 1.10). Dans toutes les autres régions du continent, la superficie urbaine devrait augmenter à un rythme plus soutenu dans les agglomérations intermédiaires que dans celles de grande taille.

**Graphique 1.6. Dix pays africains où l'augmentation de la superficie urbaine devrait être la plus rapide**



Source OCDE/CSAO (2024[1])

**Carte 1.10. Augmentation de la superficie urbaine, par taille d'agglomération, 2020-50**



Source OCDE/CSAO (2024[1])

### La fusion, vecteur clé de la croissance des agglomérations urbaines sur le plan spatial et démographique

Les projections spatiales mettent en évidence l'importance des phénomènes de fusion et d'absorption dans l'augmentation de la superficie et de la population des agglomérations urbaines africaines. On parle de fusion lorsque des agglomérations urbaines situées à proximité l'une de l'autre s'étendent en superficie et fusionnent en une seule plus grande (Tableau 1.3). Outre les fusions, l'expansion spatiale des agglomérations urbaines entraîne également, sur sa trajectoire, l'absorption d'établissements ruraux (glossaire). Compte tenu de la faiblesse des distances entre la majorité des agglomérations urbaines africaines, du fait de leur forte concentration, les fusions et absorptions sont des caractéristiques prépondérantes des dynamiques d'expansion urbaine à travers le continent (OCDE/CSAO, 2020[17]). De même, les périphéries de nombreuses agglomérations urbaines étant déjà densément peuplées, l'expansion de ces agglomérations induit un important phénomène d'absorption.

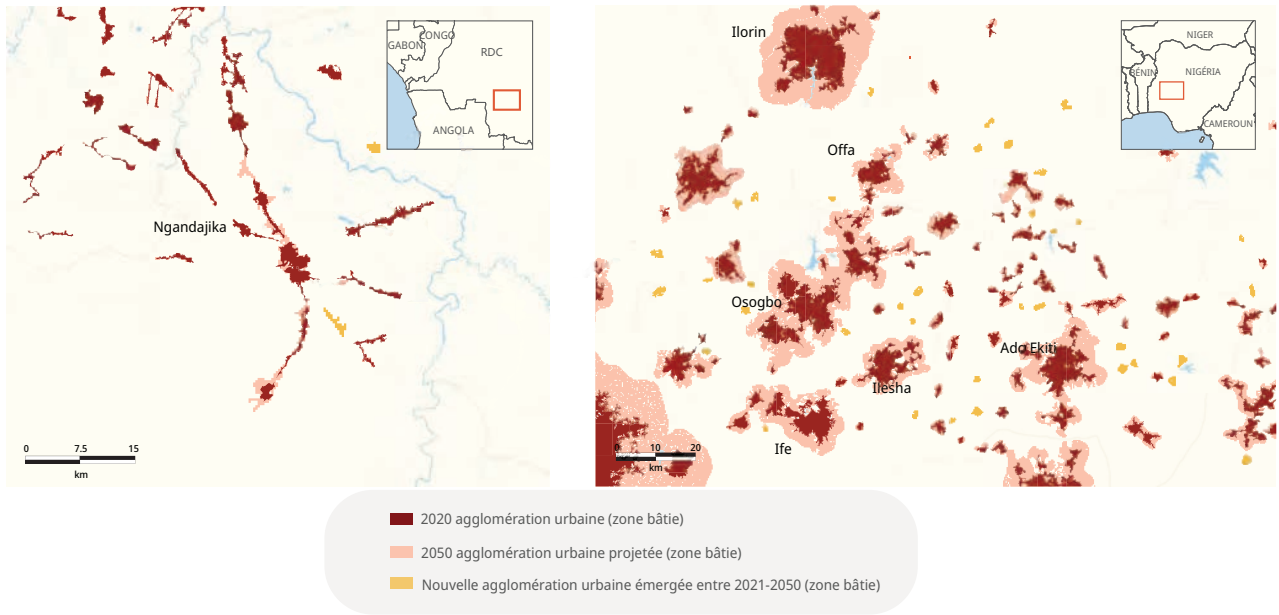
Au vu des projections de l'expansion de la superficie urbaine, 1 965 agglomérations urbaines, d'une population cumulée de 157 millions d'habitants, devraient fusionner avec d'autres agglomérations urbaines d'ici 2050. C'est en Afrique de l'Est et en Afrique de l'Ouest que cette dynamique devrait être la plus prononcée, régions qui compteront pour respectivement 43 % et 27 % de toutes les fusions d'agglomérations observées à travers le continent. Au total, 66.8 millions de citoyens devraient ainsi être concernés par ces fusions en Afrique de l'Est et 42 millions en Afrique de l'Ouest. Dans cette région, les fusions s'observent en

majeure partie dans les zones de réseaux urbains denses, à l'instar du sud du Nigéria (Carte 1.11), tandis qu'en Afrique de l'Est, elles interviennent dans un contexte prédominant de linéarité et de dispersion des agglomérations urbaines.

En outre, 5 472 établissements ruraux, d'une population cumulée de 19.3 millions d'habitants, devraient être absorbés par des agglomérations urbaines en expansion. L'Afrique de l'Est, avec sa forte densité de population rurale, devrait compter pour 41 % de ces absorptions.

À l'échelle des agglomérations, la contribution des fusions et absorptions à l'augmentation de la population et de la superficie peut varier considérablement. Bien qu'observée pour toutes les tailles d'agglomérations, elles contribuent en effet particulièrement à la croissance des grandes villes, dont la superficie est plus étendue et la croissance de la population plus rapide, augmentant du même coup les probabilités de fusion et d'absorption. Nombre de ces grandes agglomérations se trouvent en outre dans des zones densément peuplées et comptent, à leur périphérie, toute une myriade d'agglomérations plus petites (villes satellites, etc.). En moyenne, les fusions contribuent ainsi à hauteur de 30 % à l'augmentation de la population des grandes agglomérations et de 40 % à leur expansion spatiale (Graphique 1.7), contre respectivement 16 % (augmentation de la population) et 14 % (expansion spatiale) dans les agglomérations intermédiaires. C'est dans les petites agglomérations que les fusions contribuent le moins à l'augmentation de la population et de la superficie, tandis que les absorptions y jouent un rôle relativement plus important, y participant à hauteur de 4 %.

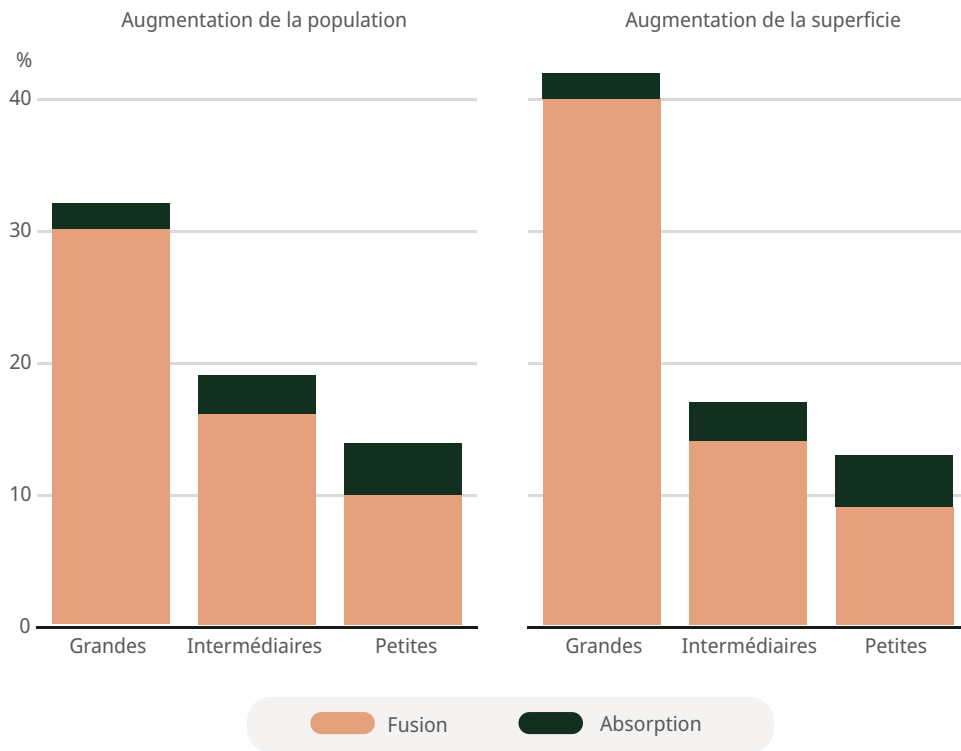
**Carte 1.11. Exemples de fusion linéaire et de grappe dense**



**Note** À gauche : expansion urbaine linéaire de Ngandajika, République démocratique du Congo (coordonnées : -7,147°, 24,013°). À droite : grappe dense d'agglomérations au nord-est d'Ibadan, Nigéria (coordonnées : 6,785°, 3,037°).

**Source** OCDE/CSAO (2024[1])

**Graphique 1.7. Contribution des fusions et absorptions à l'augmentation de la population et de la superficie des agglomérations urbaines**

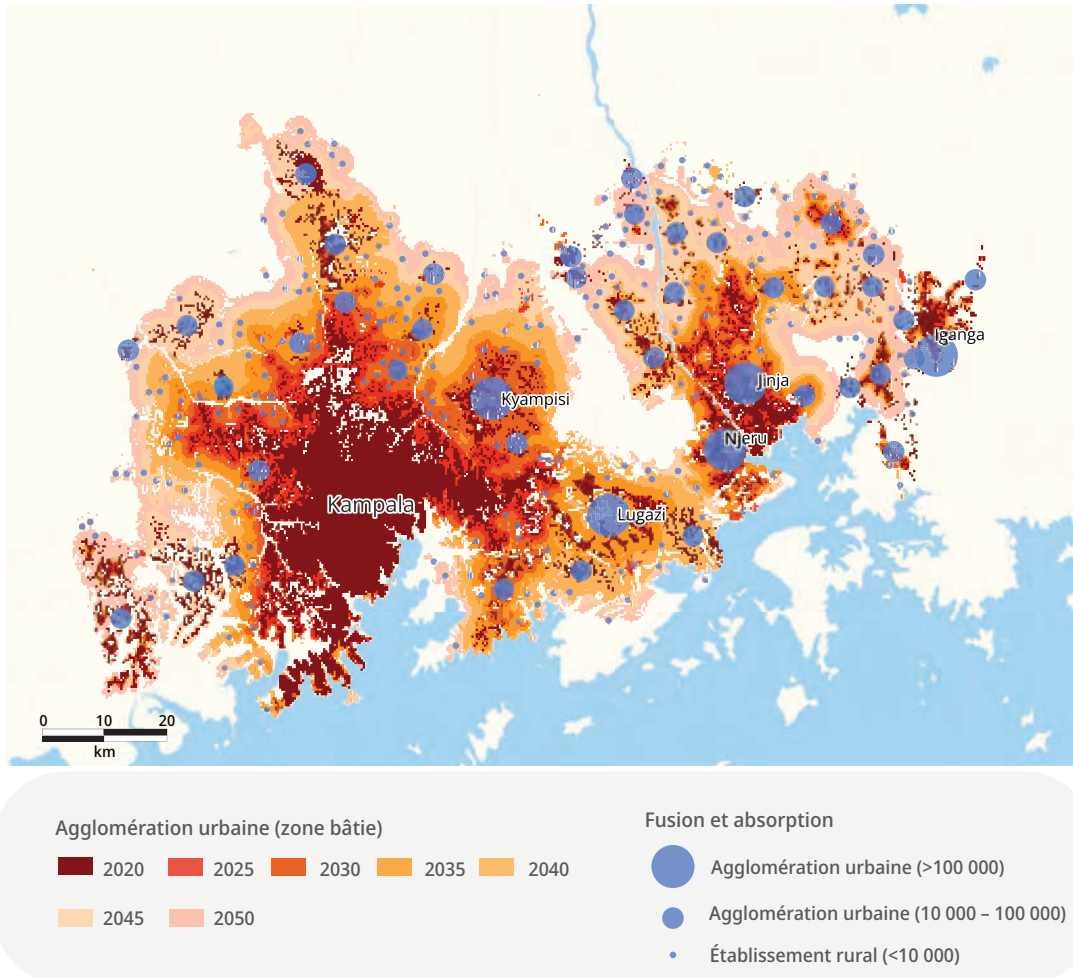


**Source** OCDE/CSAO (2024[1])

D'ici 2050, les 10 plus grandes agglomérations urbaines du continent devraient en moyenne fusionner avec 56 autres agglomérations urbaines, fusions qui contribueront à hauteur de 41 % à la croissance de leur population et de 55 % à l'augmentation de leur superficie. À Kampala (Ouganda), la croissance prévue de la population s'explique ainsi à hauteur de 36 % par la fusion et l'absorption

d'agglomérations urbaines et d'établissements ruraux voisins. D'ici 2050, la capitale devrait en effet fusionner avec 5 agglomérations urbaines de plus de 100 000 habitants (Kyampisi, Lugazi, Njeru, Jinja et Iganga) et 44 agglomérations urbaines de 10 000 à 100 000 habitants, mais aussi absorber 230 établissements ruraux (Carte 1.12, Graphique 1.8).

**Carte 1.12. Implications spatiales des fusions et absorptions à Kampala, Ouganda**



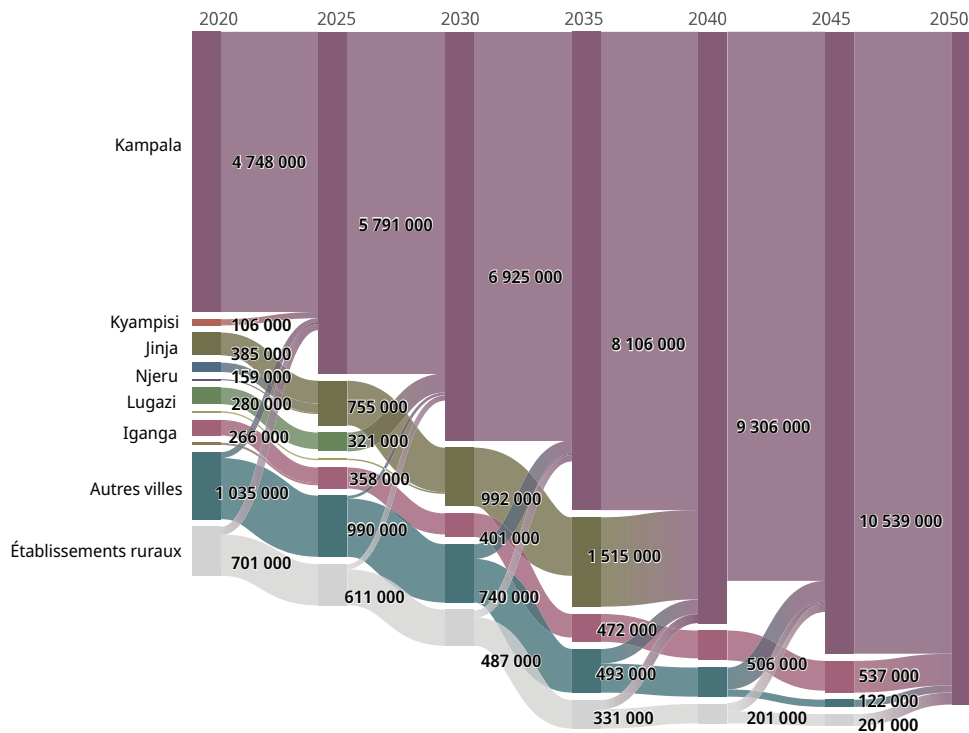
Source OCDE/CSAO (2024[1])

### Fusions à grande échelle et formation de méga-agglomérations

Parmi leurs principaux résultats, les projections d'Africapolis à l'horizon 2050 mettent en évidence l'émergence de méga-agglomérations sur des zones très étendues. L'apparition de ce type d'unités urbaines résulte de l'expansion des grandes agglomérations urbaines et de la forte croissance de la population des zones avoisinantes, entraînant des

phénomènes de fusion et d'absorption à grande échelle. Lorsqu'Africapolis identifie pour la première fois ce type d'unités urbaines, elle choisit alors de les désigner sous le terme de « méga-agglomérations » (OCDE/CSAO, 2020, p. 111[17]), qui englobe l'idée de « métropole étendue » de Ginsburg, Koppel et McGee (1991[18]) à l'instar de certains territoires d'Asie du Sud-Est, comme Jakarta, ainsi qu'un nouveau type d'agglomérations, décrit par Moriconi-Ebrard

**Graphique 1.8. Implications démographiques des fusions et absorptions à Kampala, Ouganda**



Source OCDE/CSAO (2024[1])

et al. (2023), dont le centre est bien moins bien défini que dans le concept classique de « métropole étendue » et dont la genèse repose principalement sur la densification et l'urbanisation in situ. Le choix de ce terme entend souligner l'étendue géographique et l'intégration des zones urbaines, suburbaines et rurales. La densité de population de ces méga-agglomérations est bien inférieure à la moyenne des villes africaines, mais suffisante pour former des zones de bâti continu, avec toutefois de nombreux espaces non construits<sup>9</sup>. Malgré la pluralité et la dispersion de leurs centres administratifs, ces méga-agglomérations forment souvent des paysages urbains composites, liés par leurs dynamiques socio-économiques. Du fait de ces caractéristiques spécifiques, la formation de ces grandes unités urbaines n'est généralement pas prise en compte dans les statistiques et les définitions officielles (Moriconi-Ébrard, San Emeterio et Gazel, 2023[18]).

La formation de méga-agglomérations est particulièrement prévalente dans les zones de forte densité rurale d'Afrique de l'Est et d'Afrique centrale, et dans celles de réseaux urbains denses, comme dans le sud du Nigéria. Nairobi, qui devrait devenir l'agglomération la plus peuplée et la plus grande du continent, présente les caractéristiques d'une méga-agglomération. Bujumbura (Burundi) et Onitsha

(Nigéria), également escomptées parmi les dix plus grandes agglomérations urbaines du continent à l'horizon 2050, entrent aussi dans cette catégorie, à l'instar de Mbale et Bunagana en Ouganda, de Bafoussam au Cameroun et de Sodo Town et Hawassa en Éthiopie.

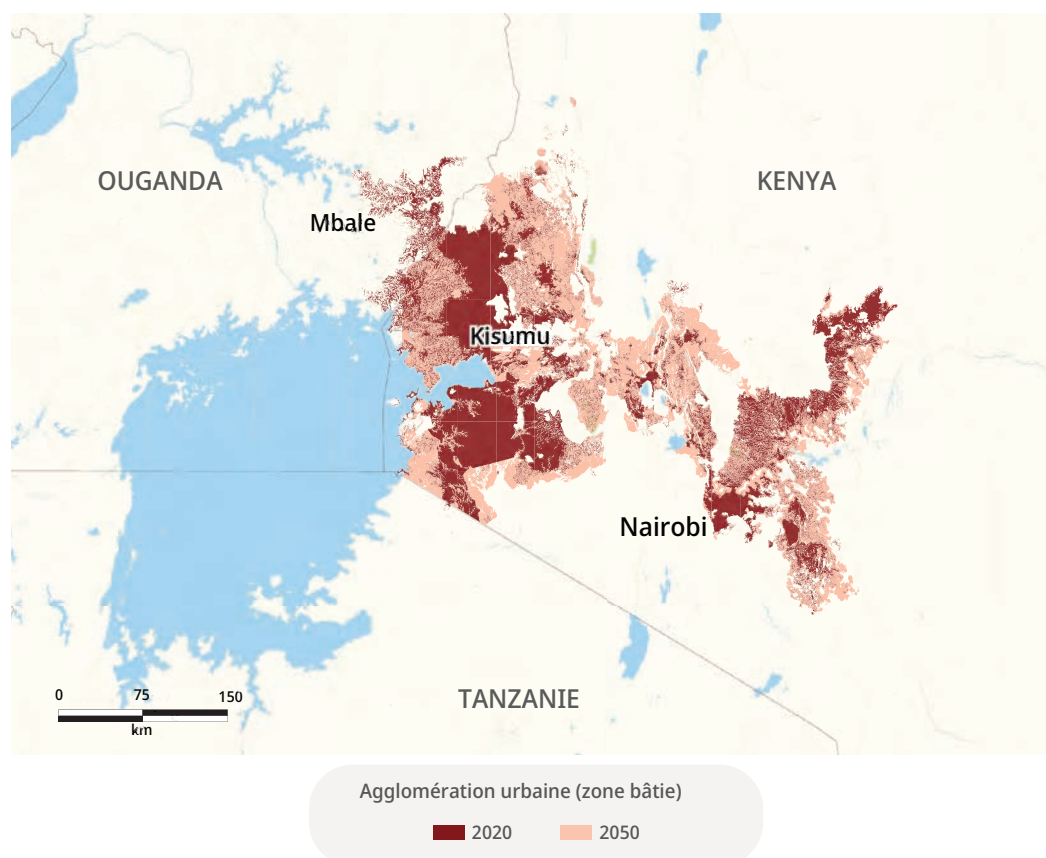
En 2020, l'agglomération de Nairobi (7.6 millions d'habitants) se trouvait à proximité immédiate d'une chaîne d'agglomérations secondaires s'étirant au nord jusqu'au pied du mont Kenya (Carte 1.13). D'ici 2050, elle devrait fusionner avec 446 agglomérations au Kenya, dont Kisumu, avec 288 agglomérations en Ouganda et 6 en Tanzanie, sur une zone s'étendant jusqu'au lac Victoria. Dans un scénario sans fusion, la population de Nairobi devrait être de 24.6 millions d'habitants en 2050, un chiffre qui, une fois prises en compte les fusions résultant de l'expansion et de l'étalement urbains, devrait s'élever à 57.2 millions, et qui, dans l'hypothèse de l'inclusion de la population de Mbale, agglomération également extrêmement importante du côté de l'Ouganda, pourrait même atteindre 70 millions.

**Tableau 1.9.** Dix agglomérations les plus étendues d'Afrique à l'horizon 2050

Nom	Superficie urbaine en 2050 (en milliers)	Population urbaine en 2050 (en millions)	Densité en 2050 (hab./km2)	Taux de croissance annuel de la superficie urbaine	Taux de croissance annuel de la population urbaine
Nairobi*	56.33	57.20	1 015	3.7 %	4.4 %
Bujumbura*	12.34	19.78	1 602	12.4 %	8.1 %
Onitsha*	8.26	30.19	3 655	4.0 %	4.4 %
Mbale*	7.91	12.33	1 559	5.1 %	4.8 %
Lagos	7.88	36.86	4 676	5.7 %	3.3 %
Kampala	7.28	17.18	2 361	6.7 %	4.4 %
Johannesburg	6.50	20.33	3 125	3.4 %	2.7 %
Juba	5.65	15.59	4 026	6.5 %	3.9 %
Dar es Salaam	5.43	55.54	2 870	5.4 %	3.5 %
Le Caire	5.32	57.20	10 448	1.9 %	1.2 %

**Note** Les villes suivies d'un « \* » sont des méga-agglomérations.

**Carte 1.13.** Expansion urbaine à Nairobi, Kenya, 2020-50



Source OCDE/CSAO (2024[1])

### L'urbanisation généralisée, ou le phénomène de fusion porté à l'extrême

Dans les pays à forte densité de population, la combinaison de la croissance rapide de la population et de l'expansion urbaine peut conduire au développement urbain de l'ensemble d'une région, voire d'un pays, une dynamique conceptualisée sous le terme d'« urbanisation généralisée ». Déjà observée en 2020 aux Seychelles, au Burundi, à Maurice et au Rwanda, cette tendance devrait s'accroître (OCDE/CSAO, 2020, p. 79[17]) et faire son apparition dans quatre autres pays : Gambie, Ouganda, Comores et Kenya.

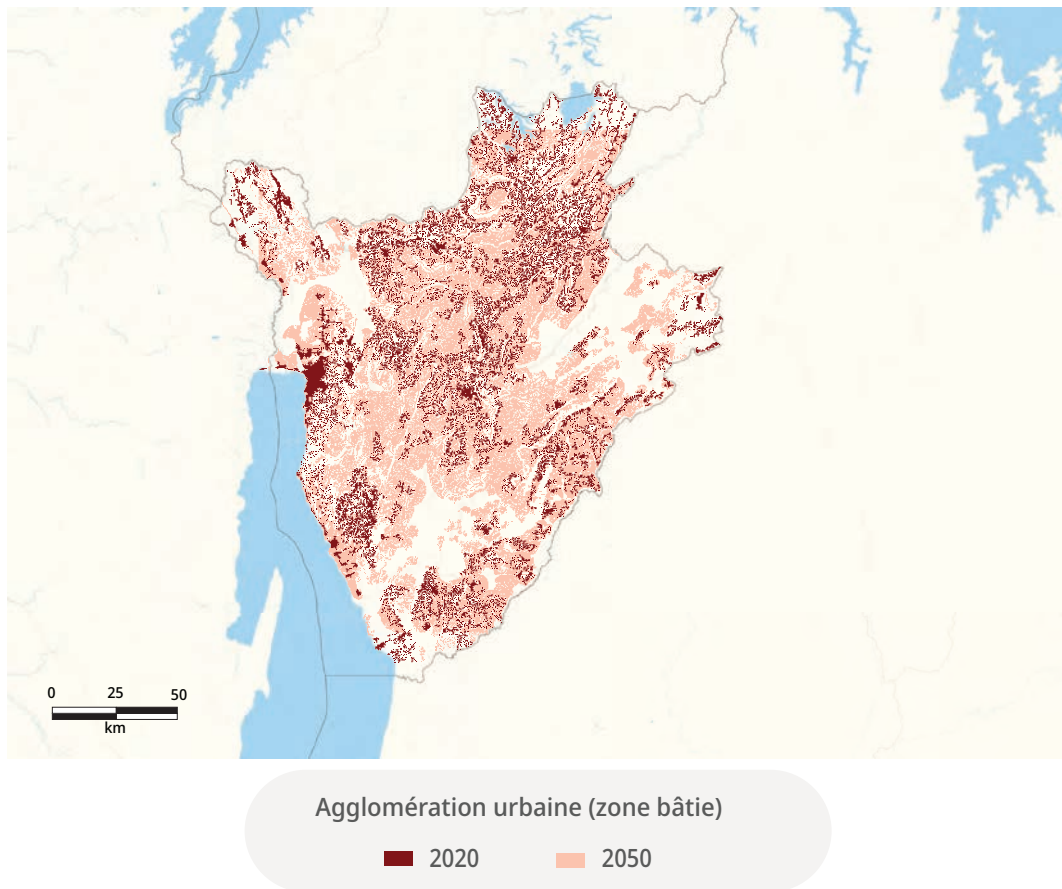
Cette dynamique d'urbanisation généralisée s'observe principalement dans les pays combinant petite superficie, densité de population rurale élevée et forte croissance démographique. Les Seychelles, les Comores, Maurice, la Gambie, le Rwanda et le Burundi ont ainsi une superficie cumulée de moins de 65 000 kilomètres carrés, inférieure à celle de la seule Sierra Leone. En Ouganda et au Kenya, pays au territoire huit fois plus grand que le Burundi, le phénomène d'urbanisation généralisée devrait en revanche être

plus régional, en raison notamment des grandes disparités infranationales de densité de population. Toutefois, compte tenu de l'importance de leur population urbaine, la superficie urbaine devrait y doubler.

C'est au Burundi que cette dynamique d'urbanisation généralisée sera la plus prononcée, pays dont 51 % de la superficie devrait être occupée par des zones de bâti continu à l'horizon 2050 (Carte 1.14). Le nombre d'agglomérations urbaines devrait par ailleurs y passer de 174 en 2020 à seulement 10 en 2050, témoignant de l'ampleur des phénomènes de fusion. Bujumbura, sa plus grande agglomération, devrait fusionner avec 24 agglomérations urbaines intermédiaires et 198 petites agglomérations, avec un cumul de 19.8 millions d'habitants, soit 82 % de la population totale (et 97 % de la population urbaine) projetée en 2050.

Le Rwanda, voisin septentrional du Burundi, connaîtra une évolution similaire. Ses zones de bâti continu devraient ainsi augmenter de 245 %, portant la part de sa superficie urbaine à 25 % de sa superficie totale en 2050. Kigali, sa plus grande agglomération, devrait en outre concentrer 67 % de la population urbaine totale du pays.

**Carte 1.14. Extension de l'urbanisation au Burundi, 2020-50**



Source OCDE/CSAO (2024[1])

C'est en Gambie, où la dynamique d'urbanisation généralisée devrait s'accélérer rapidement au cours de la période de projection, que la transformation devrait être la plus marquée. D'ici 2050, ses zones urbaines devraient ainsi représenter 18 % de la superficie totale du pays, contre seulement 3 % en 2020. Toujours à l'horizon 2050, Banjul, sa plus grande agglomération, devrait atteindre 2.8 millions d'habitants et compter alors pour 91 % de la population urbaine du pays et 95 % de sa superficie urbaine.

L'urbanisation généralisée a des incidences importantes sur l'environnement, les infrastructures et l'aménagement du territoire. Si les projections réalisées se basent sur les tendances antérieures de croissance urbaine, celles-ci n'ont toutefois rien d'inéluctable. Différents facteurs politiques peuvent notamment infléchir les dynamiques d'expansion et les taux d'occupation des sols, via par exemple les législations et réglementations nationales contrôlant l'accès au foncier pour la construction, et leur application.

### Encadré 1.3. Urbanisation généralisée : comparaison des cas de la Belgique, du Burundi et du Rwanda

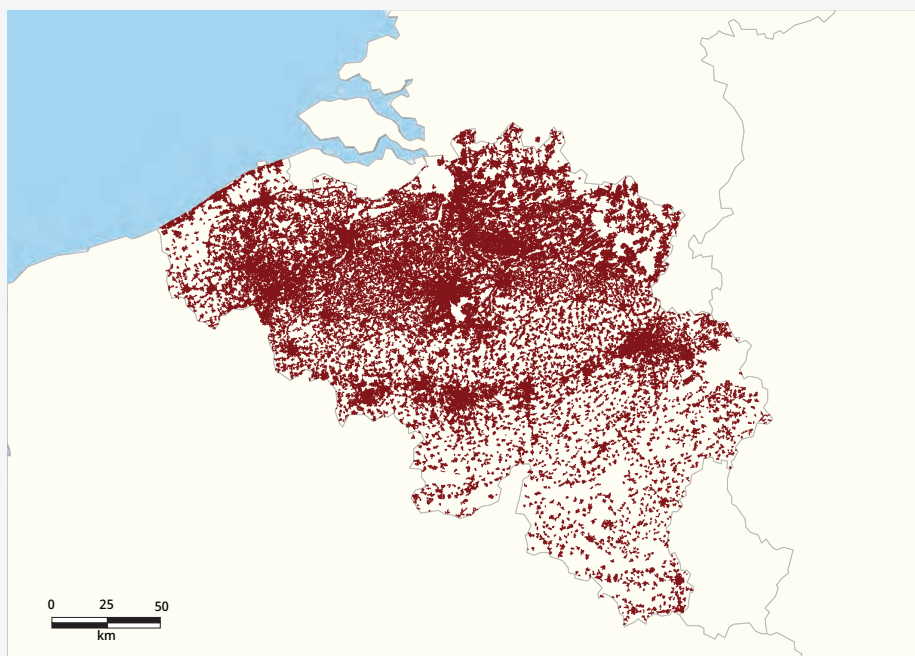
En 2015, StatBel, l'office belge de statistique, publiait une carte de l'extension des zones urbaines du pays lors du recensement de 2011 (Carte 1.15), sur la base de la même définition de l'agglomération urbaine que celle retenue dans Africapolis. Il en ressortait alors que 60 % de la population belge vivait dans une aire urbaine traversant l'ensemble du pays et débordant même sur la France au sud et les Pays-Bas au nord.

La superficie de la Belgique (30 500 km<sup>2</sup>) et sa population (11 millions d'habitants) sont comparables à celles du Rwanda (23 487 km<sup>2</sup>, 8 millions d'habitants) et du Burundi (25 075 km<sup>2</sup>, 9 millions d'habitants) (2020). Les trois pays

présentent en outre des dynamiques d'urbanisation similaires sur le plan spatial, avec une population dispersée vivant dans des agglomérations s'inscrivant dans une trajectoire d'expansion linéaire et étalée.

Au vu de ces éléments, les résultats des projections de l'expansion urbaine au Burundi et au Rwanda à l'horizon 2050 paraissent moins surprenants, semblant indiquer une tendance à la convergence mondiale : à conditions égales, les dynamiques d'urbanisation des pays africains produisent les mêmes résultats que dans les pays des autres régions du monde.

Carte 1.15. Extension de l'urbanisation en Belgique, 2011



Source StatBel (2011[20])

## Les régions métropolitaines, creuset de dynamiques urbaines

Dans plusieurs pays, les projections mettent en évidence la formation de régions métropolitaines. La croissance urbaine prévue dans ces pays devrait ainsi se concentrer en grande partie dans les zones avoisinant les grands centres économiques, notamment les métropoles. Ces régions métropolitaines se caractérisent par la forte concentration d'agglomérations urbaines et d'établissements ruraux autour d'un noyau urbain central ou, plus rarement, de deux. La métropolisation peut s'appréhender comme un changement d'échelle de l'espace urbain : classiquement organisées autour d'un modèle centre-périphérie (ville et banlieues), les régions métropolitaines signent ainsi l'évolution vers une organisation régionale de l'urbain.

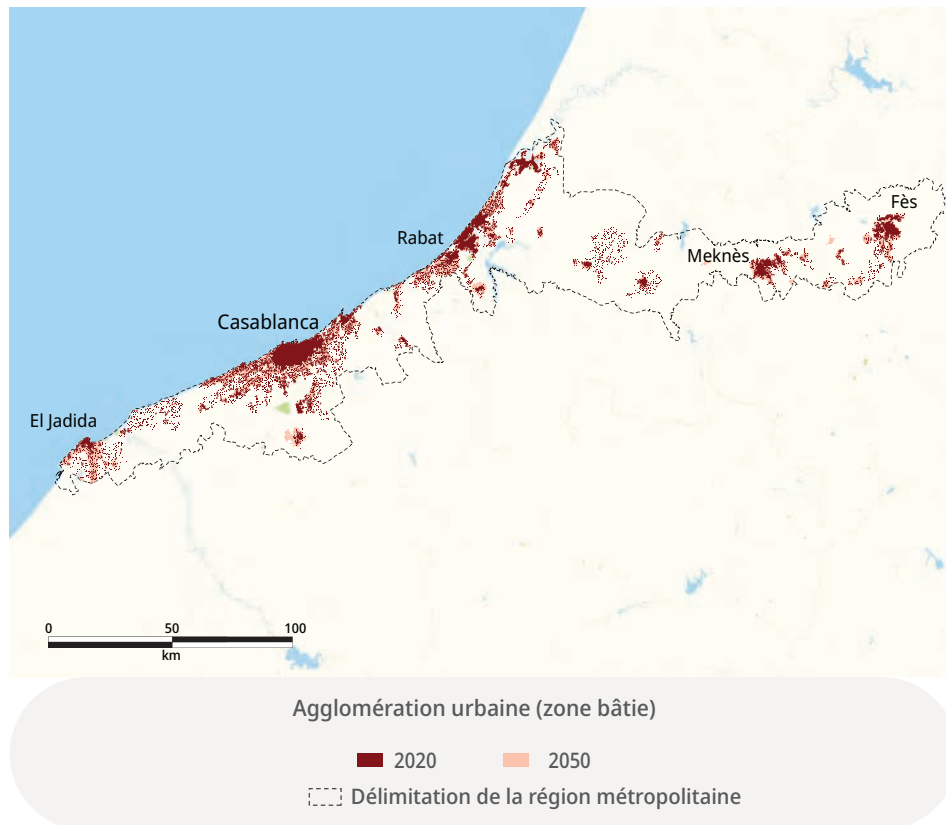
Celles d'Afrique du Nord, autour du Caire (Égypte), d'Alger et de Constantine (Algérie), de Tunis (Tunisie) et de Casablanca (Maroc) en sont des exemples établis. De nouvelles devraient par ailleurs se consolider dans les zones de croissance démographique rapide, à l'instar des pays du Golfe de Guinée et des hauts plateaux d'Afrique de

l'Est. Toutes les métropoles n'évoluent toutefois pas vers une région métropolitaine, constat qui vaut notamment pour Ndjamena (Tchad), Niamey (Niger), Bamako (Mali), Nouakchott (Mauritanie) et Djibouti, entourées de vastes territoires ruraux à faible densité de population.

Au Maroc, la région métropolitaine de Casablanca, qui s'étend d'El Jadida à Fès, représente par exemple 30 % de la population totale du pays et 44 % de sa population urbaine (Carte 1.16). D'après les projections, elle devrait compter pour 42 % de la population urbaine totale à l'horizon 2050, absorbant 34 % de la croissance totale prévue de cette dernière.

Les régions métropolitaines devraient également compter pour une part importante de l'émergence de nouvelles agglomérations urbaines. Dans la région métropolitaine de Dakar, au Sénégal, plus de 23 agglomérations devraient ainsi se former d'ici 2050, soit 23 % des nouvelles agglomérations escomptées dans le pays, sur moins de 10 % du territoire national (Carte 1.17).

**Carte 1.16. Région métropolitaine de Casablanca**



Source OCDE/CSAO (2024[1])

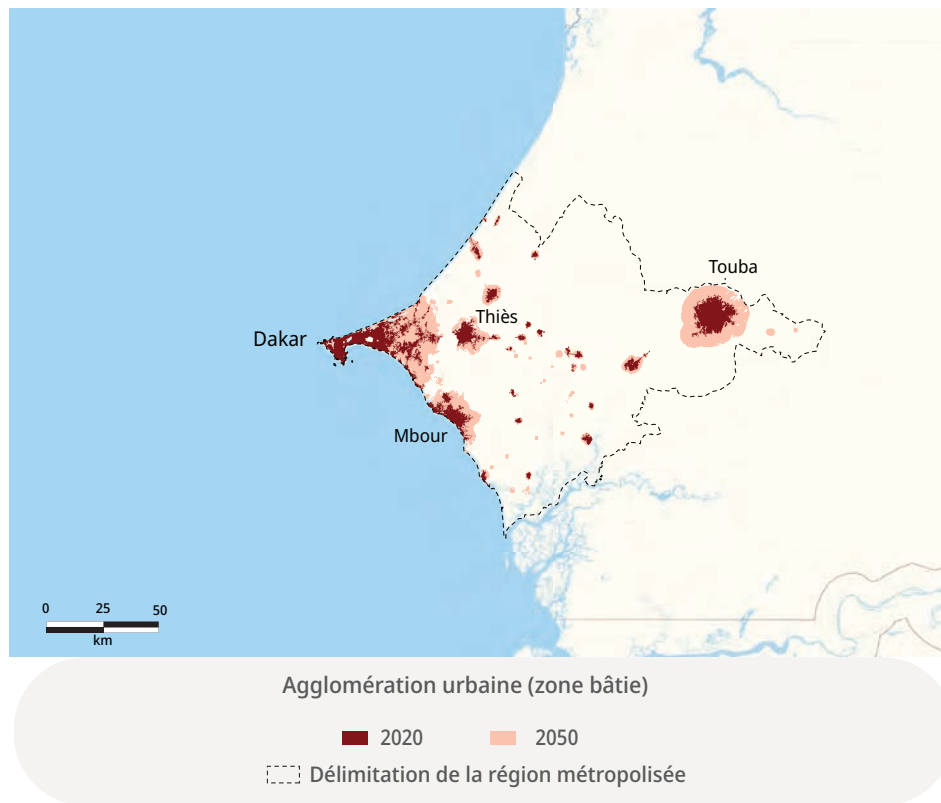
Cette tendance est portée par l'évolution des flux résidentiels. En effet, ces zones attirant une grande partie de l'activité économique et des services nationaux, elles connaissent un fort afflux de nouveaux habitants qui, face à des zones centrales de plus en plus inaccessibles pour se loger, s'installent pour bon nombre dans des lieux plus abordables, souvent situés en périphérie ou dans des agglomérations plus petites, stratégiquement situées au sein de la région métropolitaine. Une tendance qui implique toutefois également le départ des habitants des zones centrales, où les prix de l'immobilier grimpent, et leur remplacement par des entreprises pouvant faire face à ces prix plus élevés. En résulte dans l'ensemble un nivellement des densités au sein des régions métropolitaines, avec par exemple la diminution de la population du centre du Caire depuis 1960, ou encore le recul de la part d'Alger dans la population métropolitaine, passée de 54 % en 1966 à seulement 41 % en 2002 (Medjad, Setti et Baudelle, 2015[20]).

La concentration croissante de la population dans ces régions métropolitaines accentue les disparités avec le reste du territoire national, qui peut alors sembler dissocié de la dynamique d'urbanisation. Les décideurs politiques sont donc confrontés au double défi de s'assurer que le reste du pays n'est pas exclu des bénéfices des agglomérations et que le réseau urbain se développe bien sur l'ensemble du territoire, mais aussi de promouvoir le développement durable des régions métropolitaines, tout en veillant à leur intégration spatiale et économique.

### Expansion urbaine de l'intérieur du continent

En Afrique, la croissance prévue de la population urbaine sur la période 2020-50 devrait s'opérer à hauteur de 81 % à l'intérieur<sup>10</sup> du continent, qui devrait compter, d'ici 2050, 69 des 100 agglomérations urbaines les plus peuplées, ainsi que 6 des 17 mégapoles de plus de 10 millions d'habitants (Carte 1.18). Une dynamique que l'approche spatialisée d'Africapolis avait déjà repérée en 2020, en mettant en évidence

**Carte 1.17. Région métropolitaine de Dakar**



Source OCDE/CSAO (2024[1])

l'importance quantitative de grands centres de population de l'intérieur du continent (OCDE/CSAO, 2020, p. 118[17]), et qui devrait donc se poursuivre, puisque, même si certaines des plus grandes zones urbaines côtières continuent de croître fortement, c'est à l'intérieur du continent que devraient se trouver 98 des 100 agglomérations urbaines à la croissance la plus rapide au cours de la période de projection.

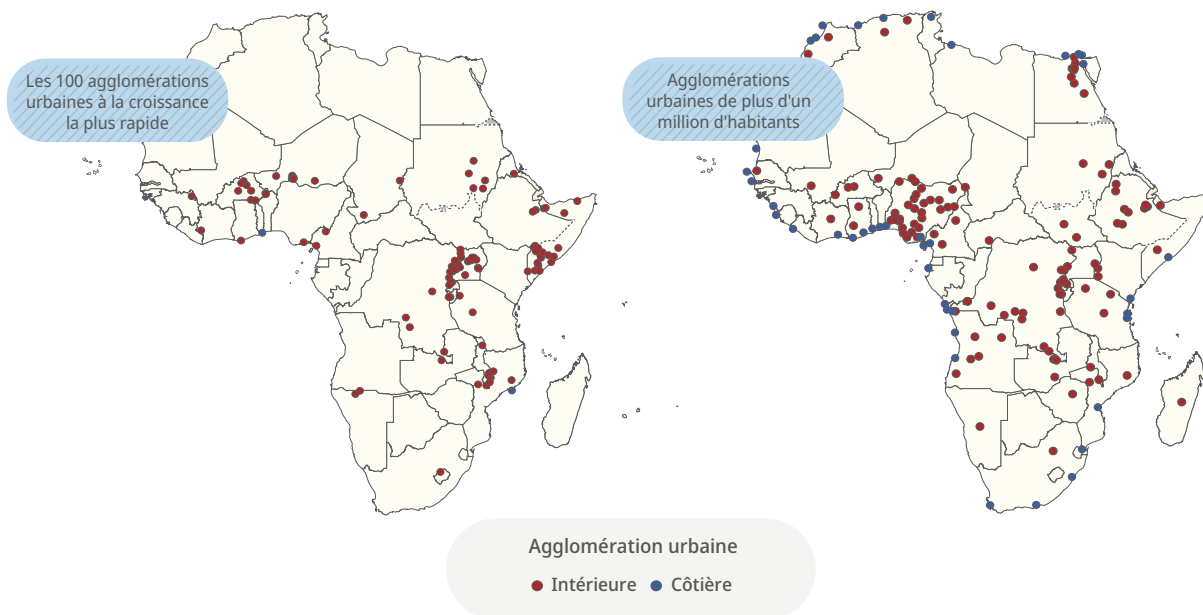
Outre les grandes agglomérations urbaines, la forte densité de population de nombreux territoires de l'intérieur du continent porte également une dynamique d'urbanisation plus large. D'ici 2050, l'intérieur du continent devrait ainsi totaliser 80 % de la population urbaine d'Afrique et 10 457 de ses 11 139 agglomérations urbaines. Il est toutefois intéressant de noter que cette tendance n'est pas seulement le fait de la forte proportion de pays enclavés en Afrique, mais qu'elle s'observe également dans certains de ses pays côtiers. Au Mozambique et en Somalie, la part de la population urbaine vivant sur le littoral devrait ainsi passer, sur la période 2020-50, de respectivement 47 % et 35 % à 40 % et 23 %. Au Mozambique, parmi les 100 agglomérations à la croissance la plus rapide, seules 14 sont côtières, et l'augmentation de la population urbaine devrait s'opérer à hauteur de seulement 26 % sur le littoral (4.3 millions), mais

de 74 % à l'intérieur du pays (12.1 millions). De même, en Somalie, sur les 11 millions de citoyens supplémentaires escomptés, seuls 14 % devraient vivre dans des villes du littoral. Un déplacement vers l'intérieur que pointent également les projections au Sénégal, avec un recul prévu de la part de la population urbaine vivant dans les villes du littoral de 54 % en 2020 à 48 % en 2050. Les villes intérieures devraient ainsi capter 56 % de la croissance totale de la population urbaine.

Dans d'autres pays, toutefois, les projections prévoient à l'inverse une montée des agglomérations du littoral, notamment au Kenya, au Libéria et au Cameroun.

**Carte 1.18. Villes intérieures du continent africain en 2050**

Parmi les 100 agglomérations urbaines à la croissance la plus rapide au cours de la période de projection (2020-50), seules 2 sont côtières. En 2050, seules 42 des 159 agglomérations de plus d'1 million d'habitants devraient se trouver sur un littoral.



Source OCDE/CSAO (2024[1])

## Notes

1. Lorsque la population d'une agglomération a diminué au cours de la période de référence, sa population est maintenue constante à son niveau de 2020 au cours de la période de projection.
2. Pour une vingtaine de pays, de légers écarts ont été constatés dans les chiffres de la population nationale. Ces écarts reflètent des différences de sources de données et de méthodologies.
3. Comme pour les autres méthodes de projection, celle du *ratio shift-share* est sensible au taux de base estimé à partir des données et peut aboutir à des valeurs négatives. Pour y remédier, toute diminution de la population d'une agglomération, phénomène très rare en Afrique, est compensée par une redistribution proportionnelle de la population de toutes les agglomérations en croissance.
4. Le modèle part du principe que les cellules dont la déclivité est supérieure à 7.5° sont inconstructibles. Les données sont rééchantillonnées à 400 mètres en utilisant la moyenne (EROS Center, s.d.[27]).
5. Afrique du Sud, Algérie, Botswana, Cabo Verde, Cameroun, Comores, Eswatini, Gambie, Kenya, Lesotho, Maroc, Maurice, Namibie, Ouganda, République du Congo, Seychelles, Togo et Tunisie.
6. Afrique du Sud, Algérie, Cabo Verde, Djibouti, Libye, Maroc, Seychelles et Tunisie.
7. Burundi, Gambie, Libéria, Kenya, Djibouti, Eswatini, Rwanda, Guinée Bissau, Mauritanie, Maurice, Togo, Seychelles et Sierra Leone.
8. Voir la section « La fusion, vecteur clé de la croissance des agglomérations urbaines sur le plan spatial et démographique », page 40.
9. Bien que ces densités soient plus élevées que dans d'autres villes des États-Unis et d'Europe.
10. Dans le présent rapport, une agglomération est dite « intérieure » lorsque sa délimitation spatiale ne touche aucun littoral.

## Références

- Añel, J. (dir. pub.) (2011), « A meta-analysis of global urban land expansion », *PLoS ONE*, vol. 6/8, p. e23777, <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0023777>. [13]
- Angel, S. et E. al (2016), *Atlas of Urban Expansion : 2016 Edition*, NYU Urban Expansion Program at New York University, UN-Habitat, and the Lincoln Institute of Land Policy. [14]
- Apur (2023), *Étude des dynamiques démographiques dans le Grand Paris*, [https://www.apur.org/sites/default/files/12p239\\_dynamiques\\_demographique\\_grand\\_paris.pdf?token=aqjSkVC2](https://www.apur.org/sites/default/files/12p239_dynamiques_demographique_grand_paris.pdf?token=aqjSkVC2). [9]
- Apur (2002), *L'évolution de la population de Paris. Analyse de la dynamique 1954-99 et perspectives 2000-20*, [https://50ans.apur.org/data/b4s3\\_home/fiche/100/01\\_evolution\\_population\\_paris\\_dynamique\\_perspectives\\_a6718.pdf](https://50ans.apur.org/data/b4s3_home/fiche/100/01_evolution_population_paris_dynamique_perspectives_a6718.pdf). [10]
- EROS Center (s.d.), *USGS EROS Archive - Digital Elevation - Shuttle Radar Topography Mission (SRTM) Non-Void Filled*, <https://www.usgs.gov/centers/eros/science/usgs-eros-archive-digital-elevation-shuttle-radar-topography-mission-srtm-non> (consulté le 2023). [22]
- Ginsburg, N., B. Koppel et T. McGee (1991), *Extended Metropolitan Regions in Asia*, University of Hawaii Press. [18]
- Google Earth (2020), « Makoko, Lagos, Nigeria », 6.5001°, 3.39135°, <http://earth.google.com/web/>. [15]
- Google Earth (1942), « Dakar, Senegal », 14° 40' 49.77" N, 17° 24' 44.17" W, <http://earth.google.com/web/>. [8]
- ICA (2022), « Key achievements in the financing of African infrastructure in 2019-2020 », <https://www.icafrica.org/en/topics-programmes/key-achievements-in-the-financing-of-african-infrastructure-in-2019-2020>. [2]
- Insee (2013), *Projections de population 2013-2050 pour les départements et les régions*, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2859843> (consulté le 21 avril 2020). [4]
- IT.NRW (2017), *NRW (ge)zählt: Vorausberechnung der Bevölkerung in den kreisfreien Städten und Kreisen Nordrhein-Westfalens 2018 bis 2040/60 - 2019*, <https://webshop.it.nrw.de/details.php?id=22537> (consulté le 21 avril 2020). [5]
- Korah, A., J. Koch et M. Wimberly (2024), « Understanding urban growth modeling in Africa: Dynamics, drivers, and challenges », *Cities*, vol. 146, p. 104734, <https://doi.org/10.1016/j.cities.2023.104734>. [7]
- Medjad, T., M. Setti et G. Baudelle (2015), « Quelle métropolisation pour Alger ? », *Méditerranée*, <https://doi.org/10.4000/mediterranee.7267>. [21]
- Metro Oregon (2016), « Population forecast to 2060 », <https://www.oregonmetro.gov/sites/default/files/2016/07/01/MSAPopForecastData.pdf>. [3]
- Moriconi-Ébrard, F., J. San Emeterio et H. Gazel (2023), « Des objets géographiques non identifiés aux agglomérations forcloses en Afrique », *L'Espace géographique*, vol. 50/3, pp. 235-256, <https://doi.org/10.3917/eg.503.0235>. [19]
- OCDE/CSAO (2024), *Africapolis* (base de données), <http://www.africapolis.org>. [1]
- 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>. [17]
- ONU DESA (2022), « Table 8 - Demographic Yearbook 2022 », *Demographic Yearbook*, <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/products/dyb/documents/DYB2022/Notes08.pdf>. [11]
- ONU DESA (2022), *World Population Prospects 2022*, [https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/wpp2022\\_summary\\_of\\_results.pdf](https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/wpp2022_summary_of_results.pdf). [6]
- ONU DESA (2018), *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*, <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210043144>. [16]
- StatBel (2011), *Agglomerations 200m*, <https://statbel.fgov.be/en/open-data/agglomerations-200m-0>. [20]
- Xu, G. et al. (2019), « Urban expansion and form changes across African cities with a global outlook: Spatiotemporal analysis of urban land densities », *Journal of Cleaner Production*, vol. 224, pp. 802-810, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.03.276>. [12]

# Annexe 1.A. Population urbaine

(en millions)

Pays	Région	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Afrique du Sud	Afrique australe	43.36	47.02	49.74	52.08	54.15	55.85	57.17
Algérie	Afrique du Nord	30.69	33.61	36.17	38.48	40.71	43.01	45.19
Angola	Afrique australe	19.57	23.27	27.52	32.14	37.19	42.48	48.01
Bénin	Afrique de l'Ouest	7.05	8.34	9.63	11.16	12.59	14.06	15.35
Botswana	Afrique australe	1.31	1.48	1.65	1.86	2.06	2.23	2.40
Burkina Faso	Afrique de l'Ouest	6.63	8.29	10.09	12.02	14.09	16.25	18.45
Burundi	Afrique centrale	9.24	11.32	13.08	14.95	16.76	18.60	20.39
Cabo Verde	Afrique de l'Ouest	0.27	0.29	0.34	0.36	0.38	0.40	0.41
Cameroun	Afrique centrale	15.58	18.44	21.50	24.78	28.27	31.89	35.61
Comores	Afrique de l'Est	0.52	0.59	0.66	0.73	0.82	0.93	1.05
Côte d'Ivoire	Afrique de l'Ouest	14.71	17.18	20.07	22.96	25.93	28.97	32.11
Djibouti	Afrique de l'Est	0.74	0.79	0.84	0.88	0.91	0.94	0.96
Égypte	Afrique du Nord	100.30	108.85	116.67	124.60	132.56	140.03	146.63
Érythrée	Afrique de l'Est	1.40	1.64	1.87	2.19	2.54	2.89	3.21
Éthiopie	Afrique de l'Est	29.65	35.34	41.10	46.96	52.92	58.90	64.86
Gabon	Afrique centrale	1.70	1.91	2.13	2.34	2.55	2.76	2.95
Gambie	Afrique de l'Ouest	1.06	1.33	1.69	2.02	2.37	2.71	3.05
Ghana	Afrique de l'Ouest	16.40	18.75	21.08	23.54	25.98	28.37	30.55
Guinée	Afrique de l'Ouest	5.22	6.21	7.35	8.51	9.72	10.97	12.23
Guinée-Bissau	Afrique de l'Ouest	0.75	0.85	0.97	1.11	1.25	1.40	1.52
Guinée équatoriale	Afrique centrale	0.73	0.91	1.10	1.28	1.45	1.65	1.83
Kenya	Afrique de l'Est	39.10	44.95	50.19	55.50	60.60	65.41	69.83
Lesotho	Afrique australe	0.92	1.10	1.30	1.49	1.68	1.86	2.04
Libéria	Afrique de l'Ouest	2.24	2.55	2.86	3.18	3.50	3.80	4.10
Libye	Afrique du Nord	5.54	5.85	6.09	6.26	6.44	6.53	6.55
Madagascar	Afrique de l'Est	6.23	7.66	9.24	10.91	12.69	14.55	16.50
Malawi	Afrique australe	6.59	8.02	9.26	10.47	11.81	13.13	14.27
Mali	Afrique de l'Ouest	6.94	8.40	10.07	11.71	13.49	15.17	16.74
Maroc	Afrique du Nord	25.18	27.30	29.18	30.95	32.57	33.99	35.18
Maurice	Afrique de l'Est	1.05	1.06	1.05	1.04	1.02	0.97	0.93
Mauritanie	Afrique du Nord	1.99	2.32	2.64	2.99	3.33	3.67	4.05
Mozambique	Afrique australe	12.08	14.68	17.46	20.25	23.04	25.83	28.51
Namibie	Afrique australe	1.11	1.35	1.58	1.87	2.16	2.44	2.73
Niger	Afrique de l'Ouest	4.35	5.69	7.14	8.94	10.96	13.04	15.13





Pays	Région	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Nigéria	Afrique de l'Ouest	119.92	140.16	161.83	183.94	206.52	228.79	250.29
Ouganda	Afrique de l'Est	20.36	26.52	31.95	37.67	43.63	49.78	55.84
République centrafricaine	Afrique centrale	2.73	3.19	3.69	4.23	4.72	5.19	5.65
République démocratique du Congo	Afrique centrale	43.34	53.56	64.47	75.71	87.28	99.02	110.61
République du Congo	Afrique centrale	3.88	4.49	5.17	5.90	6.67	7.49	8.29
Royaume d'Eswatini	Afrique australe	0.45	0.52	0.58	0.65	0.72	0.79	0.86
Rwanda	Afrique de l'Est	8.34	9.49	10.66	11.85	13.07	14.30	15.48
Sao Tomé-et-Principe	Afrique centrale	0.15	0.18	0.21	0.22	0.24	0.25	0.27
Sénégal	Afrique de l'Ouest	8.90	10.38	11.99	13.66	15.53	17.40	19.38
Seychelles	Afrique de l'Est	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08
Sierra Leone	Afrique de l'Ouest	3.39	3.50	3.99	4.49	4.97	5.45	5.91
Somalie	Afrique de l'Est	5.69	7.09	8.73	10.56	12.55	14.71	17.04
Soudan	Afrique de l'Est	20.40	24.16	28.04	32.25	36.58	40.97	45.43
Soudan du Sud	Afrique de l'Est	5.07	5.84	6.65	7.57	8.47	9.44	10.40
Tanzanie	Afrique de l'Est	21.48	26.10	31.07	36.42	41.79	47.50	52.99
Tchad	Afrique centrale	5.24	6.37	7.70	9.01	10.40	11.81	13.27
Togo	Afrique de l'Ouest	4.68	5.64	6.58	7.64	8.78	10.01	11.10
Tunisie	Afrique du Nord	8.36	8.75	9.06	9.30	9.48	9.65	9.75
Zambie	Afrique australe	8.35	9.74	11.32	12.96	14.73	16.56	18.41
Zimbabwe	Afrique australe	5.69	6.20	6.80	7.48	8.14	8.76	9.32
Afrique australe	Région	99.44	113.37	127.21	141.26	155.67	169.94	183.71
Afrique centrale	Région	82.60	100.38	119.05	138.41	158.34	178.66	198.85
Afrique de l'Est	Région	160.14	191.29	222.12	254.63	287.69	321.37	354.60
Afrique du Nord	Région	172.05	186.67	199.81	212.59	225.09	236.88	247.34
Afrique de l'Ouest	Région	202.53	237.56	275.67	315.25	356.06	396.79	436.31
Afrique	Continent	716.75	829.27	943.86	1 062.13	1 182.85	1 303.63	1 420.82

# Annexe 1.B. Croissance de la population urbaine

(taux de croissance annuel composé)

Pays	Région	20-25	25-30	30-35	35-40	40-45	45-50
Afrique du Sud	Afrique australe	1.6 %	1.1 %	0.9 %	0.8 %	0.6 %	0.5 %
Algérie	Afrique du Nord	1.8 %	1.5 %	1.2 %	1.1 %	1.1 %	1.0 %
Angola	Afrique australe	3.5 %	3.4 %	3.2 %	3.0 %	2.7 %	2.5 %
Bénin	Afrique de l'Ouest	3.4 %	2.9 %	3.0 %	2.4 %	2.2 %	1.8 %
Botswana	Afrique australe	2.5 %	2.2 %	2.4 %	2.0 %	1.6 %	1.5 %
Burundi	Afrique centrale	4.2 %	2.9 %	2.7 %	2.3 %	2.1 %	1.9 %
Burkina Faso	Afrique de l'Ouest	4.6 %	4.0 %	3.5 %	3.2 %	2.9 %	2.6 %
Cabo Verde	Afrique de l'Ouest	1.5 %	2.7 %	1.3 %	1.1 %	0.9 %	0.7 %
Cameroun	Afrique centrale	3.4 %	3.1 %	2.9 %	2.7 %	2.4 %	2.2 %
Comores	Afrique de l'Est	2.3 %	2.5 %	2.0 %	2.4 %	2.5 %	2.5 %
Côte d'Ivoire	Afrique de l'Ouest	3.2 %	3.2 %	2.7 %	2.5 %	2.2 %	2.1 %
Djibouti	Afrique de l'Est	1.3 %	1.1 %	0.9 %	0.7 %	0.6 %	0.4 %
Égypte	Afrique du Nord	1.7 %	1.4 %	1.3 %	1.2 %	1.1 %	0.9 %
Érythrée	Afrique de l'Est	3.2 %	2.6 %	3.3 %	3.0 %	2.6 %	2.1 %
Éthiopie	Afrique de l'Est	3.6 %	3.1 %	2.7 %	2.4 %	2.2 %	1.9 %
Gabon	Afrique centrale	2.4 %	2.2 %	1.9 %	1.8 %	1.6 %	1.3 %
Gambie	Afrique de l'Ouest	4.6 %	4.8 %	3.7 %	3.2 %	2.7 %	2.4 %
Ghana	Afrique de l'Ouest	2.7 %	2.4 %	2.2 %	2.0 %	1.8 %	1.5 %
Guinée	Afrique de l'Ouest	3.5 %	3.4 %	3.0 %	2.7 %	2.4 %	2.2 %
Guinée-Bissau	Afrique de l'Ouest	2.6 %	2.6 %	2.8 %	2.4 %	2.2 %	1.7 %
Guinée équatoriale	Afrique centrale	4.4 %	4.0 %	2.9 %	2.6 %	2.6 %	2.1 %
Kenya	Afrique de l'Est	2.8 %	2.2 %	2.0 %	1.8 %	1.5 %	1.3 %
Lesotho	Afrique australe	3.6 %	3.4 %	2.8 %	2.4 %	2.1 %	1.9 %
Libéria	Afrique de l'Ouest	2.6 %	2.3 %	2.2 %	1.9 %	1.7 %	1.5 %
Libye	Afrique du Nord	1.1 %	0.8 %	0.6 %	0.6 %	0.3 %	0.1 %
Madagascar	Afrique de l'Est	4.2 %	3.8 %	3.4 %	3.1 %	2.8 %	2.5 %
Malawi	Afrique australe	4.0 %	2.9 %	2.5 %	2.4 %	2.1 %	1.7 %
Mali	Afrique de l'Ouest	3.9 %	3.7 %	3.1 %	2.9 %	2.4 %	2.0 %
Maroc	Afrique du Nord	1.6 %	1.3 %	1.2 %	1.0 %	0.9 %	0.7 %
Maurice	Afrique de l'Est	0.1 %	0.0 %	-0.2 %	-0.4 %	-0.9 %	-0.8 %
Mauritanie	Afrique du Nord	3.1 %	2.6 %	2.5 %	2.2 %	2.0 %	2.0 %
Mozambique	Afrique australe	4.0 %	3.5 %	3.0 %	2.6 %	2.3 %	2.0 %
Namibie	Afrique australe	3.9 %	3.3 %	3.5 %	2.8 %	2.5 %	2.2 %
Niger	Afrique de l'Ouest	5.5 %	4.7 %	4.6 %	4.2 %	3.5 %	3.0 %





Pays	Région	20-25	25-30	30-35	35-40	40-45	45-50
Nigéria	Afrique de l'Ouest	3.2 %	2.9 %	2.6 %	2.3 %	2.1 %	1.8 %
Ouganda	Afrique de l'Est	5.4 %	3.8 %	3.4 %	3.0 %	2.7 %	2.3 %
République centrafricaine	Afrique centrale	3.2 %	3.0 %	2.7 %	2.2 %	1.9 %	1.7 %
République démocratique du Congo	Afrique centrale	4.3 %	3.8 %	3.3 %	2.9 %	2.6 %	2.2 %
République du Congo	Afrique centrale	3.0 %	2.9 %	2.7 %	2.5 %	2.3 %	2.1 %
Royaume d'Eswatini	Afrique australe	3.2 %	2.0 %	2.4 %	2.1 %	1.9 %	1.6 %
Rwanda	Afrique de l'Est	2.6 %	2.4 %	2.1 %	2.0 %	1.8 %	1.6 %
Sao Tomé-et-Principe	Afrique centrale	2.6 %	3.6 %	1.4 %	1.3 %	1.2 %	1.0 %
Sénégal	Afrique de l'Ouest	3.1 %	2.9 %	2.6 %	2.6 %	2.3 %	2.2 %
Seychelles	Afrique de l'Est	0.4 %	0.2 %	0.1 %	0.0 %	-0.2 %	-0.3 %
Sierra Leone	Afrique de l'Ouest	0.6 %	2.7 %	2.4 %	2.1 %	1.9 %	1.6 %
Somalie	Afrique de l'Est	4.5 %	4.2 %	3.9 %	3.5 %	3.2 %	3.0 %
Soudan	Afrique de l'Est	3.4 %	3.0 %	2.8 %	2.6 %	2.3 %	2.1 %
Soudan du Sud	Afrique de l'Est	2.8 %	2.7 %	2.6 %	2.3 %	2.2 %	2.0 %
Tanzanie	Afrique de l'Est	4.0 %	3.5 %	3.2 %	2.8 %	2.6 %	2.2 %
Tchad	Afrique centrale	4.0 %	3.9 %	3.2 %	2.9 %	2.6 %	2.4 %
Togo	Afrique de l'Ouest	3.8 %	3.1 %	3.0 %	2.8 %	2.6 %	2.1 %
Tunisie	Afrique du Nord	0.9 %	0.7 %	0.5 %	0.4 %	0.4 %	0.2 %
Zambie	Afrique australe	3.1 %	3.1 %	2.7 %	2.6 %	2.4 %	2.1 %
Zimbabwe	Afrique australe	1.7 %	1.9 %	2.0 %	1.7 %	1.5 %	1.2 %
Afrique australe	Région	2.7 %	2.3 %	2.1 %	2.0 %	1.8 %	1.6 %
Afrique centrale	Région	4.0 %	3.5 %	3.1 %	2.7 %	2.4 %	2.2 %
Afrique de l'Est	Région	3.6 %	3.0 %	2.8 %	2.5 %	2.2 %	2.0 %
Afrique du Nord	Région	1.6 %	1.4 %	1.2 %	1.1 %	1.0 %	0.9 %
Afrique de l'Ouest	Région	3.2 %	3.0 %	2.7 %	2.5 %	2.2 %	1.9 %
Afrique	Continent	3.0 %	2.6 %	2.4 %	2.2 %	2.0 %	1.7 %

## Annexe 1.C. Taux d'urbanisation

Pays	Région	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Afrique du Sud	Afrique australe	73 %	76 %	77 %	78 %	79 %	81 %	82 %
Algérie	Afrique du Nord	70 %	72 %	73 %	75 %	76 %	77 %	78 %
Angola	Afrique australe	63 %	64 %	66 %	68 %	69 %	71 %	72 %
Bénin	Afrique de l'Ouest	58 %	61 %	63 %	66 %	67 %	69 %	69 %
Botswana	Afrique australe	57 %	60 %	63 %	66 %	70 %	73 %	76 %
Burkina Faso	Afrique de l'Ouest	32 %	35 %	38 %	40 %	43 %	45 %	48 %
Burundi	Afrique centrale	73 %	78 %	80 %	82 %	83 %	84 %	84 %
Cabo Verde	Afrique de l'Ouest	56 %	58 %	65 %	67 %	70 %	72 %	74 %
Cameroun	Afrique centrale	60 %	63 %	66 %	69 %	72 %	75 %	78 %
Côte d'Ivoire	Afrique de l'Ouest	53 %	55 %	58 %	60 %	61 %	63 %	65 %
Comores	Afrique de l'Est	59 %	60 %	62 %	63 %	67 %	71 %	76 %
Djibouti	Afrique de l'Est	69 %	70 %	70 %	71 %	72 %	72 %	73 %
Égypte	Afrique du Nord	95 %	95 %	95 %	95 %	95 %	95 %	95 %
Érythrée	Afrique de l'Est	40 %	43 %	45 %	49 %	53 %	56 %	58 %
Éthiopie	Afrique de l'Est	29 %	31 %	33 %	35 %	37 %	38 %	40 %
Gabon	Afrique centrale	77 %	78 %	79 %	81 %	82 %	83 %	84 %
Gambie	Afrique de l'Ouest	48 %	52 %	59 %	64 %	68 %	72 %	76 %
Ghana	Afrique de l'Ouest	54 %	56 %	58 %	61 %	62 %	64 %	66 %
Guinée	Afrique de l'Ouest	40 %	42 %	44 %	46 %	48 %	50 %	52 %
Guinée-Bissau	Afrique de l'Ouest	38 %	39 %	40 %	43 %	44 %	46 %	47 %
Guinée équatoriale	Afrique centrale	52 %	56 %	60 %	63 %	66 %	69 %	72 %
Kenya	Afrique de l'Est	81 %	84 %	86 %	88 %	90 %	91 %	93 %
Libéria	Afrique de l'Ouest	44 %	45 %	46 %	47 %	47 %	48 %	48 %
Libye	Afrique du Nord	80 %	80 %	81 %	81 %	82 %	82 %	82 %
Lesotho	Afrique australe	43 %	50 %	57 %	64 %	70 %	77 %	84 %
Madagascar	Afrique de l'Est	23 %	25 %	27 %	28 %	30 %	32 %	34 %
Malawi	Afrique australe	36 %	39 %	40 %	41 %	42 %	43 %	43 %
Mali	Afrique de l'Ouest	34 %	36 %	38 %	40 %	42 %	43 %	44 %
Maroc	Afrique du Nord	68 %	71 %	73 %	75 %	77 %	79 %	81 %
Maurice	Afrique de l'Est	86 %	87 %	88 %	89 %	89 %	89 %	88 %
Mauritanie	Afrique du Nord	43 %	44 %	45 %	46 %	47 %	48 %	49 %
Mozambique	Afrique australe	39 %	41 %	44 %	45 %	47 %	48 %	50 %
Namibie	Afrique australe	44 %	50 %	54 %	61 %	66 %	71 %	75 %
Niger	Afrique de l'Ouest	18 %	20 %	21 %	22 %	24 %	25 %	26 %
Nigéria	Afrique de l'Ouest	58 %	61 %	63 %	65 %	67 %	69 %	71 %





Pays	Région	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Ouganda	Afrique de l'Est	49 %	56 %	61 %	65 %	70 %	74 %	78 %
République centrafricaine	Afrique centrale	45 %	49 %	51 %	54 %	57 %	59 %	61 %
République démocratique du Congo	Afrique centrale	47 %	50 %	53 %	56 %	59 %	61 %	64 %
République du Congo	Afrique centrale	71 %	73 %	76 %	78 %	81 %	83 %	85 %
Royaume d'Eswatini	Afrique australe	39 %	43 %	45 %	48 %	50 %	53 %	55 %
Rwanda	Afrique de l'Est	66 %	67 %	69 %	70 %	71 %	73 %	74 %
Sao Tomé-et-Principe	Afrique centrale	74 %	76 %	83 %	82 %	80 %	78 %	77 %
Sénégal	Afrique de l'Ouest	53 %	55 %	57 %	59 %	60 %	62 %	64 %
Seychelles	Afrique de l'Est	78 %	78 %	78 %	78 %	78 %	78 %	78 %
Sierra Leone	Afrique de l'Ouest	41 %	43 %	45 %	48 %	50 %	52 %	55 %
Somalie	Afrique de l'Est	39 %	43 %	46 %	49 %	53 %	56 %	59 %
Soudan	Afrique de l'Est	47 %	49 %	52 %	54 %	57 %	59 %	61 %
Soudan du Sud	Afrique de l'Est	45 %	47 %	49 %	51 %	53 %	56 %	58 %
Tanzanie	Afrique de l'Est	37 %	40 %	42 %	43 %	45 %	46 %	47 %
Tchad	Afrique centrale	32 %	34 %	36 %	38 %	40 %	41 %	43 %
Togo	Afrique de l'Ouest	61 %	66 %	70 %	74 %	78 %	82 %	85 %
Tunisie	Afrique du Nord	72 %	73 %	74 %	74 %	75 %	76 %	77 %
Zambie	Afrique australe	45 %	46 %	47 %	48 %	49 %	50 %	51 %
Zimbabwe	Afrique australe	39 %	39 %	40 %	41 %	41 %	42 %	43 %
Afrique australe	Région	55 %	57 %	58 %	59 %	60 %	61 %	62 %
Afrique centrale	Région	50 %	54 %	57 %	59 %	62 %	64 %	66 %
Afrique de l'Est	Région	44 %	47 %	49 %	51 %	53 %	55 %	57 %
Afrique du Nord	Région	82 %	83 %	84 %	85 %	86 %	86 %	87 %
Afrique de l'Ouest	Région	51 %	53 %	55 %	57 %	59 %	61 %	62 %
Afrique	Continent	54 %	57 %	58 %	60 %	62 %	63 %	65 %

## Annexe 1.D. Nombre d'agglomérations

Pays	Région	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Afrique du Sud	Afrique australe	586	573	573	573	573	567	564
Algérie	Afrique du Nord	493	507	519	524	526	528	529
Angola	Afrique australe	121	122	131	135	137	139	143
Bénin	Afrique de l'Ouest	157	180	201	229	237	240	239
Botswana	Afrique australe	28	30	33	37	40	43	45
Burkina Faso	Afrique de l'Ouest	113	127	136	139	141	141	142
Burundi	Afrique centrale	174	117	103	79	41	21	10
Cabo Verde	Afrique de l'Ouest	6	6	8	8	8	8	8
Cameroun	Afrique centrale	146	151	154	153	149	147	142
Comores	Afrique de l'Est	18	18	20	21	23	27	32
Côte d'Ivoire	Afrique de l'Ouest	278	308	354	381	400	412	429
Djibouti	Afrique de l'Est	7	7	7	7	7	7	7
Égypte	Afrique du Nord	817	804	833	852	856	855	838
Érythrée	Afrique de l'Est	28	32	33	39	46	48	48
Éthiopie	Afrique de l'Est	515	549	563	563	568	562	551
Gabon	Afrique centrale	15	16	18	19	21	22	22
Gambie	Afrique de l'Ouest	8	9	10	10	12	12	12
Ghana	Afrique de l'Ouest	228	235	243	265	287	297	302
Guinée	Afrique de l'Ouest	56	59	66	69	75	79	81
Guinée-Bissau	Afrique de l'Ouest	11	11	12	15	17	18	18
Guinée équatoriale	Afrique centrale	5	7	9	9	9	10	10
Kenya	Afrique de l'Est	154	139	140	126	114	104	93
Lesotho	Afrique australe	18	16	15	15	13	11	11
Libéria	Afrique de l'Ouest	26	25	24	25	24	24	24
Libye	Afrique du Nord	58	61	64	65	70	71	71
Madagascar	Afrique de l'Est	77	88	96	98	101	103	103
Malawi	Afrique australe	148	163	178	183	199	210	206
Mali	Afrique de l'Ouest	106	124	150	163	187	205	210
Maroc	Afrique du Nord	233	246	251	263	274	278	282
Maurice	Afrique de l'Est	16	16	16	16	16	14	13
Mauritanie	Afrique du Nord	26	30	31	34	35	35	39
Mozambique	Afrique australe	233	266	301	324	332	347	358
Namibie	Afrique australe	20	21	21	25	26	25	24





Pays	Région	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Niger	Afrique de l'Ouest	102	144	177	224	274	320	365
Nigéria	Afrique de l'Ouest	1469	1610	1742	1821	1871	1915	1924
Ouganda	Afrique de l'Est	303	319	332	325	326	337	334
République centrafricaine	Afrique centrale	47	54	59	65	68	71	74
République démocratique du Congo	Afrique centrale	612	648	669	673	665	659	655
République du Congo	Afrique centrale	29	32	36	39	41	43	43
Royaume d'Eswatini	Afrique australe	9	8	8	8	7	7	7
Rwanda	Afrique de l'Est	53	47	45	41	37	29	27
Sao Tomé-et-Príncipe	Afrique centrale	3	4	6	6	6	6	6
Sénégal	Afrique de l'Ouest	89	107	127	140	155	165	181
Seychelles	Afrique de l'Est	1	1	1	1	1	1	1
Sierra Leone	Afrique de l'Ouest	24	24	24	24	23	23	23
Somalie	Afrique de l'Est	60	69	77	85	89	94	97
Soudan	Afrique de l'Est	324	338	346	353	358	363	362
Soudan du Sud	Afrique de l'Est	71	72	71	74	74	76	81
Tanzanie	Afrique de l'Est	414	487	558	621	647	696	712
Tchad	Afrique centrale	125	139	159	169	183	188	199
Togo	Afrique de l'Ouest	66	78	84	92	102	109	105
Tunisie	Afrique du Nord	96	96	96	97	97	100	100
Zambie	Afrique australe	102	106	116	121	129	137	146
Zimbabwe	Afrique australe	76	74	75	79	84	87	91
Afrique australe	Région	1 341	1 379	1 451	1 500	1 540	1 573	1 595
Afrique centrale	Région	1 156	1 168	1 213	1 212	1 183	1 167	1 161
Afrique de l'Est	Région	2 041	2 182	2 305	2 370	2 407	2 461	2 461
Afrique du Nord	Région	1 723	1 744	1 794	1 835	1 858	1 867	1 859
Afrique de l'Ouest	Région	2 739	3 047	3 358	3 605	3 813	3 968	4 063
Afrique	Continent	9 000	9 520	10 121	10 522	10 801	11 036	11 139

# Annexe 1.E. Distance moyenne entre les agglomérations

(en km)

Pays	Région	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Afrique du Sud	Afrique australe	16.2	16.5	16.5	16.6	16.5	16.5	16.7
Algérie	Afrique du Nord	18.4	18.9	18.6	18.5	18.6	18.5	18.4
Angola	Afrique australe	43.6	42.0	40.0	39.8	38.5	38.2	38.4
Bénin	Afrique de l'Ouest	12.4	12.1	11.3	10.5	10.5	10.4	10.5
Botswana	Afrique australe	60.3	58.2	53.5	48.9	55.0	52.0	57.1
Burkina Faso	Afrique de l'Ouest	24.6	23.1	21.9	21.7	22.2	22.4	22.4
Burundi	Afrique centrale	6.7	7.6	7.6	8.2	10.6	12.9	20.2
Cabo Verde	Afrique de l'Ouest	78.1	78.1	45.7	45.7	45.7	45.7	45.7
Cameroun	Afrique centrale	25.8	25.3	25.0	25.6	26.2	26.4	27.2
Comores	Afrique de l'Est	9.8	10.2	9.7	10.0	9.1	7.9	5.7
Côte d'Ivoire	Afrique de l'Ouest	17.5	16.4	15.5	15.0	14.7	14.4	13.9
Djibouti	Afrique de l'Est	30.1	30.1	30.1	30.1	30.1	30.1	30.1
Égypte	Afrique du Nord	6.6	6.9	6.7	6.6	6.6	6.5	6.7
Érythrée	Afrique de l'Est	37.8	32.9	33.1	28.3	25.7	24.5	24.5
Éthiopie	Afrique de l'Est	17.3	16.8	17.0	16.9	16.9	17.0	17.6
Gabon	Afrique centrale	91.5	85.0	78.7	78.8	73.9	73.1	73.1
Gambie	Afrique de l'Ouest	13.4	13.8	18.1	19.1	16.7	16.7	16.7
Ghana	Afrique de l'Ouest	15.7	15.8	15.3	14.5	13.8	13.3	13.4
Guinée	Afrique de l'Ouest	32.8	33.0	33.2	32.9	30.8	29.0	28.4
Guinée-Bissau	Afrique de l'Ouest	35.4	35.4	31.3	28.3	26.2	27.8	27.8
Guinée équatoriale	Afrique centrale	94.5	70.9	63.1	63.1	63.1	56.5	56.5
Kenya	Afrique de l'Est	23.3	25.5	24.7	26.0	26.7	27.7	29.9
Lesotho	Afrique australe	24.5	26.4	29.2	29.2	34.2	39.0	39.0
Libéria	Afrique de l'Ouest	29.7	30.6	32.7	33.3	33.8	33.8	33.8
Libye	Afrique du Nord	57.2	55.2	52.9	52.3	46.5	47.4	47.4
Madagascar	Afrique de l'Est	49.1	46.6	44.3	44.4	43.6	42.6	42.7
Malawi	Afrique australe	12.9	12.2	12.1	12.0	11.3	10.9	11.2
Mali	Afrique de l'Ouest	36.1	32.3	29.1	27.5	25.4	24.9	24.7
Maroc	Afrique du Nord	21.5	21.4	21.7	20.9	20.7	20.9	20.7
Maurice	Afrique de l'Est	42.2	42.2	42.2	42.2	42.2	48.1	51.0
Mauritanie	Afrique du Nord	97.9	90.5	89.1	82.2	79.5	79.5	71.3
Mozambique	Afrique australe	23.2	22.1	21.2	21.1	21.1	21.2	20.9
Namibie	Afrique australe	120.4	119.8	119.8	107.6	105.9	112.4	115.8
Niger	Afrique de l'Ouest	27.2	26.3	24.7	21.4	17.1	15.6	14.1





Pays	Région	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Nigéria	Afrique de l'Ouest	11.6	11.1	10.8	10.6	10.5	10.4	10.4
Ouganda	Afrique de l'Est	11.3	11.4	11.2	11.2	10.9	10.5	10.3
République centrafricaine	Afrique centrale	73.3	66.0	63.2	57.7	53.9	52.8	52.8
République démocratique du Congo	Afrique centrale	24.8	24.1	24.0	24.2	24.4	24.5	24.7
République du Congo	Afrique centrale	55.1	51.3	47.3	45.6	47.6	45.5	45.5
Rwanda	Afrique de l'Est	10.1	10.5	10.4	10.8	11.6	13.3	11.9
Sao Tomé-et-Principe	Afrique centrale	11.5	10.6	33.7	33.7	33.7	33.7	33.7
Sénégal	Afrique de l'Ouest	21.6	19.2	17.4	16.0	14.8	14.3	14.1
Seychelles	Afrique de l'Est	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Sierra Leone	Afrique de l'Ouest	31.4	31.4	31.4	31.4	33.5	33.5	33.5
Somalie	Afrique de l'Est	52.4	45.5	44.8	42.0	41.2	39.7	37.6
Soudan	Afrique de l'Est	22.6	22.4	22.2	21.9	21.5	21.5	21.8
Soudan du Sud	Afrique de l'Est	35.8	36.2	37.9	37.5	37.7	39.4	37.0
Tanzanie	Afrique de l'Est	18.0	16.3	14.8	13.7	13.6	13.2	12.9
Tchad	Afrique centrale	36.6	34.4	31.2	29.7	28.5	28.0	28.8
Togo	Afrique de l'Ouest	13.4	12.9	12.5	12.2	12.2	11.7	12.4
Tunisie	Afrique du Nord	21.7	21.7	21.7	21.6	21.6	21.2	21.2
Zambie	Afrique australe	41.4	40.5	37.5	36.2	34.1	33.2	30.9
Zimbabwe	Afrique australe	30.0	31.2	31.9	30.0	28.7	30.5	29.1
Afrique australe	Région	22.9	22.7	22.3	22.1	22.2	22.3	22.2
Afrique centrale	Région	26.1	26.3	26.1	26.5	27.1	27.4	27.9
Afrique de l'Ouest	Région	15.6	14.9	14.4	14.0	13.5	13.3	13.1
Afrique de l'Est	Région	20.9	20.2	19.7	19.3	19.1	18.9	18.8
Afrique du Nord	Région	15.6	16.0	15.8	15.6	15.6	15.5	15.6
Afrique	Continent	19.0	18.6	18.1	17.8	17.6	17.5	17.4



# 2

## Place aux villes africaines

D'ici 2050, la population urbaine africaine augmentera de 704 millions d'habitants, avec des impacts majeurs sur la taille, la forme et le développement des villes. La majeure partie de la croissance démographique sera absorbée par les villes existantes mais une part grandissante incombera aux nouvelles agglomérations. Plus de planification urbaine apparaît dès lors nécessaire pour offrir des possibilités de logement adéquates à ces nouveaux citoyens et inscrire la croissance urbaine dans une trajectoire de développement économique. En effet, la rapidité, la nouveauté et la pauvreté qui caractérisent le phénomène d'urbanisation en Afrique se traduisent le plus souvent par une extension spatiale informelle et non planifiée. Toutefois, malgré ces circonstances, les villes – existantes comme nouvelles – peuvent façonner leurs agglomérations, d'autant plus que la majeure partie des zones bâties restent à développer. Les décideurs politiques doivent donc renforcer la pertinence, les capacités et la réactivité de la planification urbaine afin d'exploiter le potentiel des économies d'agglomération et d'offrir un niveau de vie décent aux millions de citoyens d'aujourd'hui et de demain.





## Tirer le meilleur parti d'une urbanisation exponentielle

### Accueillir le potentiel de la croissance urbaine

Au cours des 30 prochaines années, l'Afrique connaîtra une augmentation sans précédent de sa population urbaine, avec un nombre de citoyens amené à doubler. Sur la seule décennie 2020-35, la population urbaine du continent augmentera autant qu'en Europe et en Amérique du Nord au cours des 50 dernières années (345 millions). D'ici 2050, 704 millions d'habitants supplémentaires grandiront les rangs de la population urbaine africaine, qui atteindra 1.4 milliard. L'Afrique comptera alors certaines des villes les plus peuplées de la planète, avec Nairobi, Le Caire, Lagos et Onitsha en tête du classement mondial, hors Asie. Depuis 1950 au moins, l'Afrique connaît la progression urbaine la plus rapide au monde, à un rythme qui devrait se maintenir à un taux moyen de 2.3 % par an jusqu'en 2050 (OCDE/CSAO, 2024[1] ; ONU-DAES, 2023[2]) et culminer dans la seconde moitié de ce siècle (OCDE/CSAO, 2013[3]).

Dans ce contexte, les agglomérations urbaines du continent font face à un défi de taille : comment accueillir cette population en constante augmentation ? Phénomène mondial, l'expansion urbaine connaît en Afrique un rythme et une ampleur dépassant la capacité des gouvernements à planifier, administrer et investir dans des villes productives, durables et vivables. À l'instar d'autres régions du monde, la croissance de la population urbaine africaine entraînera inévitablement un phénomène d'extension spatiale, avec l'augmentation de la superficie nécessaire<sup>1</sup>. Ces nouveaux citoyens auront besoin de logements, d'emplois, de biens et de services, autant d'impératifs nécessitant de l'espace, pour des logements, des magasins, des marchés, des usines, des bureaux, des écoles, des cliniques, des lieux de culte, des services administratifs, des espaces verts, des espaces publics. Entre 2015 et 2020, la superficie des agglomérations urbaines d'Afrique (*l'empreinte urbaine*) a augmenté de 59 000 kilomètres carrés (km<sup>2</sup>) (passant de 115 000 à 174 000 km<sup>2</sup>), soit l'équivalent de la superficie de New York, Tokyo, Shanghai, Delhi et Londres réunies. Cette extension a été portée par la croissance de la population urbaine, avec 143 millions de citoyens supplémentaires à travers le continent sur les cinq ans.

La croissance de la population urbaine entraînera l'extension des agglomérations existantes et l'apparition de nouvelles. Les agglomérations existantes, toutes tailles confondues, verront leur tissu urbain (leurs caractéristiques physiques actuelles) modifié et leur empreinte urbaine augmentée (glossaire). De nouvelles villes continueront par ailleurs de faire leur apparition, spontanée ou planifiée.

La plupart se développeront à proximité de grandes villes saturées par l'afflux démographique, ou naîtront d'un phénomène d'urbanisation *in situ*, dans lequel des zones rurales se transforment en zones urbaines sous l'effet conjugué de la croissance et de la densification de la population. D'ici 2050, 57 nouvelles agglomérations urbaines verront ainsi le jour, concentrant 55.8 millions d'habitants. L'empreinte urbaine augmentera de 275 000 km<sup>2</sup>. Les agglomérations urbaines n'occuperont alors que 1.6 % de la superficie totale du continent, mais accueilleront environ 64 % de sa population.

### La nécessité d'une planification urbaine

L'aménagement d'une ville a des répercussions sur tous les aspects de la vie urbaine : l'accès de ses habitants à l'emploi et aux services, leur santé, leur vie sociale, leur sécurité et le coût de la vie. De plus, cet aménagement peut atténuer ou aggraver les inégalités et l'exclusion, en matière de participation des femmes au marché du travail, par exemple (Seager et Toepfer, 2005[4] ; Chant, 2013[5] ; UNICEF, 2018[6]). Il a en outre une incidence sur les interactions avec les écosystèmes de ses territoires et la transformation de son espace périurbain (glossaire).

Au-delà de la perspective individuelle, l'aménagement d'une ville est aussi un élément déterminant de la productivité des entreprises, c'est-à-dire de leur capacité à tirer parti des économies d'agglomération, fortement tributaires des infrastructures et des services publics. Le bon fonctionnement des économies urbaines dépend de la libre circulation des biens et des personnes, qui permet à leurs marchés du travail, des biens et des services de croître avec leur taille. Les activités urbaines – fabrication, services, commerce – nécessitent une certaine proximité entre individus et entreprises afin de permettre leur interaction. Or, les déficits d'infrastructure et la congestion urbaine peuvent freiner ce processus en rendant plus lents et coûteux les déplacements au sein de l'agglomération urbaine (OCDE/ONU-CEA/BAD, 2022[7]).

Loin d'être le fruit d'une simple croissance organique, les villes qui se distinguent par leur bon fonctionnement et leur qualité de vie reposent sur une planification urbaine rigoureuse. Derrière toute ville performante se trouvent des urbanistes qui, au-delà de remédier aux retards et blocages existants, s'attachent à planifier la croissance urbaine à long terme, en tenant compte de l'évolution constante du contexte social, technologique et physique des villes. En permettant aux pouvoirs publics de gérer la croissance urbaine et d'encadrer son impact spatial, la mise en œuvre d'une planification urbaine efficace joue donc un rôle déterminant dans le développement d'une ville.

## Le rôle de la planification urbaine

La planification urbaine vise à organiser le développement urbain en orientant son extension vers des zones stratégiques, en tirant parti des infrastructures et activités existantes, en préservant les écosystèmes, en évitant les zones à risque environnemental, en solutionnant les conflits d'utilisation des sols et en veillant à ce que toutes les zones soient reliées aux infrastructures de transport et équipées des services de base. Elle infléchit les décisions politiques et les réglementations qui régissent l'exploitation des terrains urbains et leur affectation à des services publics comme les transports, les espaces verts, l'éducation et la santé.

Ces dernières années, la gouvernance et le contexte économique ont toutefois redéfini les objectifs de cette planification. Les choix d'urbanisme reflètent ainsi « la manière dont une société se positionne sur des questions comme les modalités de développement des zones urbaines, la répartition des avantages de ce développement urbain ou encore l'équilibre entre droits individuels et intérêts collectifs au cours de ce processus » (ONU-Habitat, 2009[8]). La planification urbaine intègre de plus en plus les grands enjeux, tels que les stratégies d'atténuation et d'adaptation au changement climatique. Des plans d'aménagement sont ainsi définis afin de préserver les zones naturelles offrant des services écosystémiques (comme la protection contre les inondations), de gérer les effets d'îlot de chaleur urbain, d'empêcher le développement urbain dans les zones à haut risque et de réduire les émissions des transports et du bâti (GlobalABC/AIE/PNU, 2020[9] ; Anderson, Prieto-Curiel et Patiño Quinchía, 2023[10] ; Dodman et al., 2023[11]). Parmi les autres objectifs que se fixe désormais la planification urbaine figure aussi la conception de villes plus accueillantes pour les migrants (Easton-Calabria et al., 2022[12]).

## L'impératif d'une planification dès aujourd'hui

En Afrique, la plupart des zones urbaines seront bâties au cours des prochaines décennies, aussi est-il possible d'optimiser leur aménagement. Néanmoins, au vu de la rapidité de la croissance démographique et de l'extension spatiale des villes africaines, mais aussi de la lenteur du processus de planification urbaine, celles-ci doivent être anticipée dès aujourd'hui (Carlucci et Salvati, 2023[13]).

Une fois que l'environnement urbain est bâti (bâtiments, voirie et délimitation des propriétés foncières), toute modification est plus coûteuse sur le plan social et financier, et s'opère très lentement, car elle doit tenir compte des habitants et du tissu urbain existant (glossaire). En considérant la tendance à l'*effet de trajectoire*, il apparaît primordial d'agir dès maintenant. En planifiant leur expansion au lieu de la laisser se poursuivre de façon spontanée, les agglomérations urbaines peuvent en effet éviter des erreurs coûteuses comme le manque d'espaces verts et d'espaces publics, des modes de bâti et de transport trop gourmands en énergie, et des conditions de logement insalubres (GlobalABC/AIE/PNU, 2020[9]). À l'heure actuelle, la planification urbaine est loin d'être à la hauteur de sa mission. De nombreuses villes se développent sans aucun plan d'urbanisme, et lorsque ceux-ci existent, ils ne parviennent pas à structurer la croissance urbaine future, créant des lacunes à long terme auxquelles il sera difficile, voire impossible, de remédier. L'inadéquation de la planification est l'une des principales causes de l'incapacité de la gouvernance urbaine à fournir des infrastructures et des services à une échelle suffisante pour relever les défis de la rapidité de la croissance urbaine et du changement climatique. Une ville mal planifiée est une ville inefficace qui restreint dangereusement ses perspectives.

### Encadré 2.1. Le rôle des agglomérations urbaines

Les agglomérations urbaines sont des centres d'activité économique et politique, comme le souligne le rapport *Dynamiques de l'urbanisation africaine 2022 : Le rayonnement économique des villes africaines*, produit conjointement par le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (OCDE/CSAO), la Banque africaine de développement et la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique. L'analyse de la situation socio-économique de 4 millions d'individus et entreprises issus de 2 600 villes à travers 34 pays du continent met en évidence les résultats nettement supérieurs des villes par rapport aux zones rurales, et ce, dans la quasi-totalité des dimensions étudiées, notamment le salaire horaire, le niveau d'éducation et la fourniture d'infrastructures et de services.

Source Puga (2010[14]) ; OCDE/ONU-CEA-BAD (2022[7])

Les agglomérations urbaines accueillent des installations stratégiques – ports, aéroports, entrepôts et autres infrastructures économiques – qui permettent aux pays d'exporter leurs produits et services, et d'importer. Ces installations et activités se regroupent dans les villes car elles peuvent y bénéficier d'économies d'agglomération qui, lorsqu'elles fonctionnent efficacement, améliorent la productivité, les salaires et l'innovation. Le rapport constate ainsi une hausse de la productivité comprise entre 0.2 % et 0.5 % (la plupart des estimations se situent dans le bas de cette fourchette) en cas d'augmentation de 10 % de la taille ou de la densité de la population.

Le succès de l'aménagement des villes africaines se jouera en grande partie avant 2050, date à laquelle la croissance démographique devrait ralentir. Au cours des trois prochaines décennies, l'expansion des agglomérations urbaines du continent connaîtra son apogée. Les conclusions de l'analyse des données appellent donc en priorité à mettre l'urbanisme au service de l'organisation de cette croissance et de la gestion de ses implications spatiales.

## Diagnostic des politiques d'aménagement urbain en Afrique

Les systèmes d'urbanisme sont dépassés par la rapidité de la croissance urbaine. Nombreuses sont les villes africaines à refléter aujourd'hui de graves lacunes en matière d'aménagement (Encadré 2.2). Le désengagement progressif des acteurs étatiques de l'aménagement du territoire et les capacités quasi inexistantes des autorités locales, conjugués à la rapidité de la croissance urbaine, se traduisent par une extension spatiale principalement informelle et non planifiée, synonyme de congestion urbaine et de la nécessité de réaménagements coûteux (Kanyiehamba, 1974[15] ; Harrison et Croese, 2022[16]). L'insuffisance de logements abordables dans le secteur formel contraint de nombreux habitants à s'installer dans des bidonvilles ou quartiers informels. Ces logements, accessibles aux ménages à faible revenu, manquent souvent de salubrité et de confort (ONU-Habitat, 2011[17]).

L'urbanisme pâtit d'un manque chronique de ressources, en particulier au niveau local. Une enquête menée par la *Commonwealth Association of Planners* sur les niveaux de personnel, les capacités institutionnelles et la formation des professionnels de l'urbanisme dénombre en moyenne un urbaniste pour 100 000 habitants, contre 21.5 pour la zone OCDE (Oborn et Walters, 2020[18]). De plus, même lorsque ces effectifs sont suffisants, le manque d'outils techniques adéquats, comme des systèmes d'information géographique, des ordinateurs modernes et des véhicules, entrave leur efficacité sur le terrain (Abubakari et Romanus, 2011[19]). Enfin, en plus de compromettre la capacité des collectivités locales à définir, actualiser et mettre en œuvre des plans d'aménagement, le peu de moyens dont elles disposent les rendent fortement dépendantes des bailleurs internationaux et de l'expertise étrangère (ONU-Habitat, African Planners Association, 2014[20] ; Franchini, 2015[21] ; Kanyiehamba, 1974[15] ; Harrison et Croese, 2022[16]).

Un examen des plans d'urbanisme produits depuis l'indépendance dans 47 pays africains<sup>4</sup> met en évidence quelques-uns des problèmes les plus pressants. Dix des 130 plans de l'échantillon n'incluent aucune disposition concernant la croissance urbaine, signe de leur limitation

à la seule ville existante. En outre, sur les 120 plans qui prévoient des zones d'extension, 52 le font de manière erronée, en planifiant la croissance urbaine périphérique sur des terrains déjà urbanisés (souvent des zones d'habitat informel) au moment de l'approbation du plan. Toujours d'après cette analyse, les plans sous-estiment généralement la croissance urbaine et ne parviennent pas, une fois qu'elle se concrétise, à y faire face et à la structurer. Sur 62 plans à échéance prévue en 2020, la croissance ne s'est ainsi conformée au plan que dans 6 agglomérations. Dans les autres, elle s'est opérée, pour tout ou partie, de manière non planifiée et informelle et hors de la zone prévue (avec dans quatre agglomérations, une croissance nulle ou limitée). Ces plans ne tiennent en outre jamais compte de l'étendue totale de l'habitat au moment de la planification. Les plans plus récents donnent toutefois des signes d'amélioration : 80 % de ceux à échéance prévue après 2020 tiennent compte de l'étendue totale du bâti de l'agglomération au moment de l'approbation du plan, contre moins de la moitié de ceux à échéance antérieure. Parmi les autres dysfonctionnements signalés figurent l'absence de prise en compte des contextes, l'insuffisance de l'attention portée à la mise en œuvre, l'absence de données urbaines, l'extrême complexité des procédures de planification et la trop grande dépendance à l'égard des acteurs externes.

L'une des critiques fréquemment adressées aux plans d'urbanisme concerne leur absence de prise en compte des logiques locales existantes, notamment en matière de foncier (Kanyiehamba, 1974[15] ; ISTD, 1998[32] ; ONU-Habitat, 2009[8]). Cette lacune a parfois contribué de manière significative aux difficultés de mise en œuvre de plans dont les objectifs divergeaient, voire s'opposaient, à ceux des acteurs locaux exclus des processus de planification. Ces processus, lorsqu'ils sont mandatés et dirigés par les gouvernements centraux, en collaboration avec les agences de développement et les planificateurs étrangers, laissent peu de place aux acteurs locaux – administration locale ou collectivités – pour y contribuer (Franchini, 2015[21] ; Watson, 2009[33]). L'exclusion des acteurs locaux de la phase de planification limite en outre les possibilités de transfert de connaissances aux urbanistes et aux responsables de la mise en œuvre des plans (Farvacque-Vitkovic et Godin, 1997[34]).

L'absence de directives claires pour la mise en œuvre et la gestion des ressources constitue une lacune majeure de nombreux plans d'urbanisme. Dans certains cas, les questions de financement ne sont mentionnées qu'à titre de prérequis pour la mise en place des infrastructures prévues dans le plan. Les pouvoirs financiers et administratifs limités accordés aux autorités locales empêchent en outre les services d'urbanisme de bénéficier de la dotation en personnel et des équipements adéquats pour assurer le

suivi de la mise en œuvre (ONU-Habitat, African Planners Association, 2014[20] ; Ryser et Franchini, 2015[35]).

Enfin, les législations en vigueur en matière d'urbanisme requièrent souvent des documents et des procédures extrêmement complexes. La multiplicité des institutions impliquées dans les processus d'aménagement, ainsi que des agendas et priorités politiques, aboutit par ailleurs souvent à des documents détaillés à l'excès, d'une grande complexité, coûteux et longs à élaborer car ils nécessitent de longues procédures d'approbation et d'allocation budgétaire.

Face à la croissance urbaine et à son contexte en constante mutation, les systèmes d'urbanisme doivent se montrer plus dynamiques et adaptables. Pour cela, il leur faudra se réformer, se renouveler et redéfinir leurs priorités. Les professionnels du développement urbain appellent ainsi à des formes de planification plus simples

et moins prescriptives dans le cadre d'un « aménagement stratégique du territoire » (Harrison et Croese, 2022[16] ; Farvacque-Vitkovic et Godin, 1997[34]), porteur d'une vision tenant compte des contextes locaux et proposant des règles d'urbanisme adaptées aux réalités de villes africaines en constante mutation. Certains pays ont d'ores et déjà adopté cette approche dans leurs documents d'urbanisme, comme le Niger avec son « plan urbain de référence », document simplifié qui planifie le développement urbain pour une période de 15 ans, en déterminant notamment les investissements prioritaires dans les zones urbaines existantes et à venir (Niger, Loi n°2008-03, 2008[24]). Pour que ces changements se matérialisent, une meilleure compréhension et prise en compte des statistiques urbaines est essentielle (démographie, empreinte urbaine, à l'image de la base de données Africapolis).

### Encadré 2.2. L'aménagement urbain, en bref

Un système d'aménagement urbain englobe les plans, réglementations et procédures de gestion du développement utilisés pour la conception et la mise en œuvre des stratégies de croissance urbaine, ainsi que pour la fourniture des infrastructures et services. Il s'appuie sur deux instruments clés pour orienter le développement urbain : les plans et les règlements d'urbanisme.

La législation nationale classe généralement les plans d'urbanisme en fonction de leur échelle et de leur unité administrative (nationale, régionale, communale et municipale). Les collectivités locales, ou d'autres entités infranationales, sont chargées de l'élaboration, de la gestion et de la mise en œuvre des plans à l'échelle des municipalités et des quartiers et, plus rarement, à l'échelle métropolitaine et régionale (ONU-Habitat, 2009[8]). Des plans directeurs d'urbanisme, conçus pour couvrir l'agglomération urbaine dans sa globalité, fixent ses objectifs de développement pour une période donnée (Annexe 2.B). Ils définissent en général la structure de l'agglomération, sa relation avec l'espace périurbain, ainsi que les principales infrastructures et occupations des sols, qui sont ensuite détaillées dans des plans à plus petite échelle. En Tanzanie, les plans d'aménagement de détail visent par exemple à coordonner les activités de développement et à définir l'occupation des sols et les types de développement (Huang et al., 2018[22] ; Assemblée nationale de la Tanzanie, 2007[23]), tandis qu'au Niger, les plans d'occupation des sols fixent les règles générales en matière d'occupation des sols, de permis et de servitudes (de passage, notamment), mais aussi d'interdiction de construire (Niger, Loi n°2008-03, 2008[24]).

L'aménagement urbain devrait se tourner de plus en plus vers une approche participative, impliquant habitants et entreprises dans son processus. En mobilisant ainsi

un plus large éventail d'acteurs, il favoriserait l'émergence d'une vision commune autour d'une ville ou d'un quartier. L'implication des populations locales identifierait des pratiques existantes susceptibles d'appuyer la mise en œuvre des plans d'aménagement (comme les mesures de préparation aux risques de catastrophes ou de préservation des espaces verts et collectifs), en plus de favoriser et d'éclairer la réalisation d'un suivi et d'une évaluation qualitatifs.

En complément de ces plans, les règlements d'urbanisme ont pour fonction de déterminer les modalités d'utilisation des terrains privés et de préciser les activités autorisées au sein des bâtiments privés. Ils couvrent souvent, sans toutefois s'y limiter, le zonage, les règles concernant les façades, les limites de hauteur et les restrictions de couverture des parcelles (ONU-Habitat, 2022[25]). Le processus de réglementation du développement, principal mécanisme d'application, examine toutes les propositions d'activités de développement<sup>2</sup> en évaluant leur conformité avec le plan et les règlements d'urbanisme ainsi qu'avec les autres lois et codes pertinents (comme les réglementations environnementales<sup>3</sup> (Goodfellow, 2013[26]). Le plan peut en outre inclure des indicateurs de performance afin de faciliter le suivi de sa mise en œuvre et des acteurs menant certaines activités spécifiques.

La responsabilité de la mise en œuvre incombe généralement aux autorités chargées de l'aménagement de la zone et de la coordination des contributions des parties prenantes (publiques et privées) à la réalisation des objectifs du plan (ONU-Habitat, 2015[27]). Cette mise en œuvre implique des coûts liés au fonctionnement et aux investissements, et ces plans peuvent comporter des objectifs (comme l'occupation des sols et le zonage), des mécanismes réglementaires ou des investissements publics.

**Note** Un intérêt de plus en plus marqué est porté à l'adoption d'approches soucieuses de la dimension de genre pour l'identification des stratégies de lutte contre les obstacles à l'inclusion des femmes et des enfants dans la vie urbaine quotidienne.

**Source** N-Yanbini (2021[28]); Terraza et al. (2020[29]); UNICEF (2018[30]); UNICEF (2018[6]); Alem Gebregiorgis et al. (2022[31])

## Planifier la croissance urbaine en Afrique

### Extension et densification

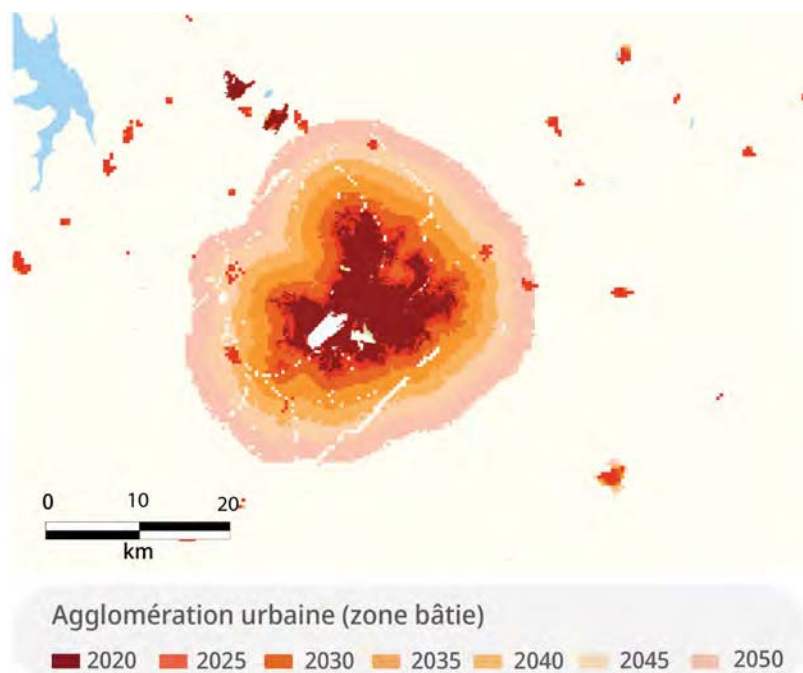
Deux possibilités s’offrent aux agglomérations pour gérer sur le plan spatial la croissance de leur population : la densification – l’augmentation du nombre de personnes vivant au sein de l’empreinte urbaine actuelle – et l’extension – l’élargissement de l’empreinte urbaine à des zones périphériques auparavant non urbanisées. Complémentaires, ces deux dynamiques s’opèrent simultanément dans le cadre de la croissance urbaine.

Les plans d’urbanisme visent souvent à promouvoir une croissance compacte (essentiellement circulaire) et un développement dense (permettant d’accueillir plus de personnes au sein d’une zone donnée) afin d’éviter l’étalement urbain (ONU-Habitat, 2009[8]). Cependant, la croissance de la population des villes et l’extension de leur empreinte spatiale apparaissent inextricablement liées, dans la mesure où les zones urbaines, dans leur superficie existante, ont rarement, voire jamais, la capacité de contenir la totalité de la croissance démographique à laquelle elles se trouvent confrontées. D’après une étude menée sur un échantillon représentatif de 200 villes à travers le monde, entre 1990 et

2015, 78 % de la croissance totale de la population urbaine a ainsi été absorbée par des dynamiques d’extension, et 22 % par des dynamiques de densification (Angel et al., 2021[36])<sup>5</sup>. L’Afrique ne se démarque guère de cette tendance, avec le quasi-quadruplement de sa surface artificialisée totale entre 1972 et 2020, comme le souligne une étude récente sur la croissance urbaine mondiale (Huang, 2021[37]). Au moins 70 % de cette croissance s’est opérée par occupation de nouveaux sols en périphérie urbaine (glossaire), dont environ 45 % par extension contiguë des empreintes urbaines et 25 % par développement discontinu, le pourcentage restant correspondant au remplissage des espaces non bâtis dans les zones urbaines existantes. D’après les projections actuelles, l’empreinte urbaine devrait être multipliée par 2.6 au cours des 30 prochaines années. Ce sont les dynamiques d’extension qui permettront d’absorber en plus grande partie la croissance de la population urbaine, les terrains des zones d’extension étant plus nombreux et moins coûteux que ceux des centres-villes (glossaire). La plus grande facilité à trouver des terrains dans les zones d’extension, à moindre coût de surcroît, permet à davantage de personnes d’y trouver un logement, tandis que la disponibilité de parcelles de plus grande superficie y constitue un atout pour les industries ou les entreprises en quête d’espace pour implanter leurs installations (Pagano et Bowman, 2000[38]).

### Carte 2.1. Exemple d’extension, Bobo Dioulasso, Burkina Faso

L’empreinte urbaine de Bobo Dioulasso selon les projections devrait passer de 134 km<sup>2</sup> à 1 057 km<sup>2</sup> en 2050.



Source OCDE/CSAO (2024[1])

**Image 2.1. Infill example: Lagos, Nigeria**



**Note** Co-ordinates: 6.440°, 3.568°  
**Source** Google Earth (2013-2021[40])

La densification, à privilégier pour faire face à la croissance de la population urbaine, est reconnue comme objectif central de durabilité pour les agglomérations urbaines, aux côtés de la compacité (circularité) (ONU-Habitat, 2009[8]). La densification et le développement compact des villes atténuent en effet leur impact sur les écosystèmes en réduisant la superficie d'occupation des sols. Elles permettent la baisse des émissions dues aux transports en diminuant les distances et les besoins de déplacement si le développement des services suit.

Le potentiel de densification varie en fonction du tissu urbain existant, de la complexité des processus de développement et des ressources dont disposent les habitants. Cette densification peut s'opérer par remplissage des espaces non bâtis, réaménagement du bâti existant ou augmentation du nombre d'habitants au sein du bâti existant. Les possibilités de remplissage sont toutefois limitées par la disponibilité de terrains vacants et aménageables (saturation). Des parcelles privées ou publiques inoccupées sont néanmoins presque toujours disponibles pour des projets de construction, même dans les centres-villes densément bâtis. En moyenne, 44 % des terrains au sein de l'empreinte urbaine d'une agglomération sont vacants, même s'il est essentiel qu'une partie d'entre eux restent des espaces ouverts non bâtis (Angel et al., 2021[36]). En règle générale, les zones urbaines plus anciennes et les centres-villes présentent un taux de saturation plus élevé que les zones plus récentes et les périphéries. Une étude menée sur plusieurs villes africaines estime ainsi le taux de saturation moyen à 84 % dans les zones construites avant 1990, 66 % dans celles construites entre 1990 et 2000 et 42 % dans

celles construites entre 2000 et 2014. Elle constate en outre une hausse de 37 % de ce taux entre 1990 et 2014 (Angel et al., 2021[36]).

Malgré ses avantages, la densification ne permet de faire face qu'à une petite part de la croissance prévue de la population urbaine. En outre, le remplissage des espaces non bâtis et le réaménagement s'avèrent plus difficiles, plus lents et, en fin de compte, plus coûteux que l'extension urbaine, et créent donc une surface habitable à laquelle la majorité des habitants n'a pas les moyens financiers d'accéder. Le processus d'acquisition de terrains (ou de bâtiments et de quartiers existants, en cas de réaménagement) est plus complexe dans les zones existantes : les chantiers doivent s'adapter à la circulation et aux équipements et structures en place, l'obtention des autorisations est plus difficile et les nouveaux projets doivent satisfaire un plus grand nombre de parties prenantes (Angel et al., 2021[36]). La densification, quel qu'en soit le type, reste néanmoins généralement le seul moyen de créer de l'espace habitable tout en conservant une certaine centralité au sein de l'agglomération urbaine.

### Planifier les zones d'extension

La croissance de la population urbaine sera principalement absorbée par des dynamiques d'extension. Selon les projections d'Africapolis, le continent africain cumulera ainsi ces 30 prochaines années 275 000 km<sup>2</sup> de territoires urbains supplémentaires, soit une multiplication par deux du nombre de zones urbaines recensées actuellement (OCDE/CSAO, 2024[1]). La majeure partie de cette extension

s'opérera en périphérie des agglomérations existantes et dans de nouvelles zones nées de l'urbanisation *in situ* de zones d'habitat rural (Chapitre 1) ou portées par l'investissement public et privé (« villes nouvelles ») (Encadré 2.3). La planification des zones d'extension urbaine vise à garantir la capacité d'accueil de l'agglomération de ces nouveaux habitants, dans une trajectoire productive, maîtrisée et durable. Différents objectifs se dégagent pour y parvenir, notamment veiller à la disponibilité suffisante de terrains pour le logement et la subsistance des nouveaux habitants, assurer la connectivité en préservant des terrains en vue des futurs transports et de la modernisation des infrastructures (eau, assainissement, voies de circulation des transports en commun, etc.), et prévoir des terrains pour les services publics tels que des écoles et espaces verts. Face au rythme de croissance de la population urbaine, le moyen le plus efficace de remplir ces objectifs est donc d'anticiper l'organisation des territoires en périphérie des agglomérations, avant même leur urbanisation.

### Déterminer le périmètre d'extension de l'agglomération

Étape centrale de la planification urbaine, l'identification du périmètre d'extension consiste à déterminer les zones

officiellement incluses dans le tissu urbain et à mettre en place les conditions nécessaires à la création d'économies d'agglomération. Cette identification répond également à d'autres besoins d'aménagement et réduit les coûts en tirant parti de l'existant, tout en protégeant les écosystèmes et évitant les zones à risques environnementaux. Cela est essentiel pour éviter les effets négatifs potentiels sur les habitants et sur le stock de capital accumulé dans les agglomérations urbaines sous forme de bâtis et d'infrastructures (Paul, Silva et Amo-Oduro, 2022[45]). La croissance est plus susceptible de se concentrer dans les périmètres planifiés si ceux-ci tiennent compte de la présence d'agglomérations voisines, de zones d'habitat rural densément peuplées et d'autres facteurs influençant l'orientation de la croissance de l'agglomération. Ces derniers influent sur l'évolution urbaine organique et leur prise en compte assure la cohérence avec les dynamiques existantes (OCDE/CSAO, 2020[46]).

### Estimer les besoins futurs

Le périmètre d'extension doit être correctement dimensionné. Des projections informées de la croissance démographique se révèlent alors indispensables. Les zones urbaines non planifiées résultent souvent d'une

## Encadré 2.3. La tentation des « villes nouvelles »

### Une solution inefficace pour relever le défi de la croissance urbaine

Pour faire face à la croissance de la population urbaine, une solution courante est la construction de « villes nouvelles », souvent créées à partir de zéro, hors des agglomérations urbaines. Elles sont emblématiques des grands projets post-coloniaux, qui y voient un moyen de répondre à la rapidité de la croissance urbaine et de soutenir l'industrialisation. Autrefois limitées au développement de nouvelles capitales, elles se créent aujourd'hui souvent dans le cadre d'opérations immobilières privées ou de partenariats public-privé. Une étude de la Banque mondiale (2013[40]) constate l'existence de projets de villes nouvelles dans de nombreux pays, avec cependant des degrés variables de succès. Un trait commun de celles qui réussissent est leur proximité spatiale avec une métropole. Pour prospérer, les villes nouvelles doivent en effet

être dotées de politiques intégrées d'occupation des sols et d'infrastructures les reliant aux villes existantes. Dans le contexte africain, la création de ces villes nouvelles semble parfois envisagée comme un évitement de « la complexité des réalités spatiales des villes existantes » (Grant, 2014, p. 299[41]).

Si ces projets ont bien permis la création d'un certain nombre de capitales et d'enclaves urbaines viabilisées et aménagées, aucun n'a réussi à apporter une réponse à la multitude d'habitants à faible revenu qui constituent la majorité de la population urbaine africaine. Qu'ils soient publics ou privés, ils s'accompagnent en effet d'exigences de rentabilité qui excluent les ménages à faible revenu, et leur coût élevé limite le plus souvent leur portée aux élites politiques et économiques. Enfin, lorsqu'ils sont construits à l'aide de fonds publics, ils se voient souvent reprocher de détourner des ressources qui pourraient servir à l'amélioration des conditions de vie dans les villes existantes.

**Source** van Noorloos et Kloosterboer (2017[42]); Watson (2013[43]); Buckley, Kallergis et Wainer (2016[44]); Harrison et Croese (2022[16]); Grant (2014[41])

méséestimation des besoins réels dans les plans d'urbanisme existants. La croissance démographique future détermine les besoins en terrains et services amenés à apparaître au fil du processus de croissance urbaine. Le calcul de l'extension globale nécessaire est donc fonction du nombre d'habitants et de la superficie que chacun occupe, laquelle englobe tous les types d'usages, les infrastructures de transport, les services et les espaces publics, ainsi que les terrains vacants.

La planification urbaine doit, pour être efficace, envisager l'agglomération dans tout son périmètre fonctionnel, et pas simplement dans ses limites administratives. Les projections démographiques doivent inclure les agglomérations adjacentes, nombre d'entre elles étant amenées à fusionner, au cours d'un processus connu sous le nom d'absorption (Chapitre 1).

### *Assurer la connectivité*

Pour assurer leur attractivité et favoriser les économies d'agglomération, les zones d'extension doivent être connectées à la ville existante et garantir à leurs habitants un accès facile et abordable aux services et aux biens dans l'ensemble de l'agglomération (Storeygard, 2016[47]) (voir l'Encadré 2.1). Le choix du lieu d'habitation ou d'implantation au sein de l'agglomération résultera d'un arbitrage entre la superficie de terrain, son coût et sa distance par rapport aux possibilités d'emploi, aux activités et/ou aux commodités (souvent regroupées dans un centre) (Anderson, Prieto-Curiel et Patiño Quinchía, 2023[10]). Une bonne connectivité maximise donc l'éventail d'options offertes aux ménages et aux entreprises, leur permettant ainsi d'optimiser leur localisation.

Pour assurer la connectivité, il est essentiel de préserver des terrains pour les futurs transports et

infrastructures (assainissement, axes de circulation, voies de transport public, etc.). L'aménagement et la modernisation pourront ensuite se faire progressivement, au fil du peuplement des zones d'extension. Dans un premier temps, les plans d'urbanisme peuvent se concentrer exclusivement sur les voies d'accès aux futures infrastructures, souvent conçues suivant une trame orthogonale, dite « trame urbaine » (Farvacque-Vitkovic et Godin, 1997[34]) ou « trame circulatoire » (Lamson-Hall et al., 2018[48]) (Encadré 2.5).

La mise en place des infrastructures peut s'opérer graduellement, au fur et à mesure de l'augmentation de la densité de population et de l'activité économique (Encadré 2.4). Il est toutefois important de préserver des terrains pour les infrastructures futures afin d'éviter les coûts, tant sociaux que financiers, qui interviendraient inévitablement si l'accès et les services devaient être fournis sur des terrains déjà bâtis. La fourniture de services de base dans des zones non aménagées est plus coûteuse que sur des terrains non construits (Paulais, 2012[49]) (Chapitre 4). La connectivité avec les zones d'extension contribuera également à faire face à l'augmentation de la demande de services et de biens publics (espaces verts et écoles, notamment) dans les zones existantes, les nouveaux terrains des zones périphériques offrant davantage d'options pour leur implantation.

Les projets urbains gagneraient en outre à promouvoir le développement de quartiers à usage mixte, qui réduisent la nécessité de se déplacer et favorisent les modes de transport vertueux, comme la marche. Afin de préserver des niveaux déjà élevés de mobilité active dans les villes africaines, il est donc essentiel que ces quartiers intègrent, dès le stade de leur conception, la marche et le vélo en bonne place dans leur aménagement tout en favorisant l'accès aux services (Anderson, Prieto-Curiel et Patiño Quinchía, 2023[10] ; Benton et al., 2023[51]).

### **Encadré 2.4. Échelonner les investissements d'infrastructure**

La mise en place de quartiers entièrement viabilisés est un objectif attrayant pour tout décideur ou politicien. La reproduction des standards des villes de « classe internationale » d'autres continents peut d'ailleurs susciter des soutiens politiques et financiers conséquents (Watson, 2013[43]). Toutefois, une approche alternative privilégiant une amélioration progressive de la fourniture de services, peut s'avérer plus appropriée et accessible pour des agglomérations en croissance rapide et aux ressources financières limitées.

La progressivité de l'aménagement réduit en effet les coûts initiaux et permet aux investissements d'infrastructure de répondre à la demande tout en tenant compte des fonds

publics disponibles (Chapitre 4). Et ce ne sont là pas les seuls avantages de cette approche, comme en témoignent un rapport de l'Institut des Sciences et des Techniques de l'Équipement et de l'Environnement pour le Développement (ISTED, 1998[32]), selon lequel la mise en place de nouveaux quartiers entièrement viabilisés avant d'être occupés est facteur de ségrégation, ou encore des données plus récentes constatant l'incapacité financière de la plupart des citoyens à acheter ou louer dans ces quartiers (Pitcher, 2017[50]).

### Encadré 2.5. La méthode UXP, un outil de planification de la croissance urbaine de demain

Utilisée en Éthiopie, en Colombie et en Ouganda pour la planification spatiale de la croissance urbaine, la méthode UXP (*Urban expansion planning*) permet, à l'aide d'un plan d'aménagement utilisant une trame circulatoire en configuration de base de l'agglomération, de planifier les axes de circulation qui assureront la connectivité des zones d'extension urbaine sur une période de 30 ans.

Les concepteurs de cet outil ont défini un ensemble de principes destinés à guider les agglomérations dans la planification de leur croissance, dont les suivants pour la délimitation de la zone d'extension :

- *Correspondance* : la superficie des terrains aménageables de la zone d'extension doit correspondre aux prévisions de croissance des estimations initiales de la croissance urbaine.
- *Contiguïté* : la zone d'extension doit s'étendre de manière contiguë dans toutes les directions, en tenant compte des facteurs impactant la connectivité, comme les gorges et les rivières, jusqu'à la délimitation d'une zone d'une superficie suffisante pour faire face à la croissance prévue au cours des 30 prochaines années. L'objectif est ainsi d'éviter les discontinuités de développement et de garantir une délimitation d'un seul tenant entre zones planifiées et non planifiées.
- *Circularité* : la zone d'extension doit être aussi circulaire que possible. Une croissance circulaire est en effet gage

de compacité, de minimisation des distances moyennes de déplacement au sein de l'agglomération et de simplification de la fourniture des services de transports publics et de base.

- *Exclusion* : la délimitation de la zone d'extension doit identifier les terrains impropres au développement urbain, notamment les zones à haut risque d'inondation ou de glissement de terrain, et celles d'intérêt écologique comme les zones humides, les zones tampons le long des cours d'eau, les zones de recharge des eaux souterraines, les sites des futurs réservoirs, certaines zones forestières et les habitats d'espèces menacées et migratoires.

La méthode et sa trame circulatoire peuvent à première vue sembler trop technocratiques, mais l'exercice de conception du réseau implique en réalité un mécanisme de mise en œuvre fondamentalement participatif et inclusif, qui prend toute son ampleur lors de l'élaboration des plans détaillés spécifiques des tronçons de route individuels. La dynamique participative se concrétise ainsi à deux égards : elle conduit à des changements effectifs et significatifs du plan à une échelle pertinente pour les acteurs consultés, et s'appuie sur un réel engagement politique. Pour fonctionner, les solutions de chaque agglomération ou collectivité doivent avant tout s'ancrer dans les structures politiques et foncières locales, et se dessiner au cas par cas.

Source Lamson-Hall et al. (2015[52])

### Planifier les zones urbaines existantes

Les agglomérations urbaines existantes, en particulier celles de grande taille, se sont souvent développées sans planification. Les conséquences en matière d'encombrements, de manque d'accessibilité et de fourniture de services sont autant de problèmes que la croissance urbaine ne fera qu'aggraver, y compris dans les nouvelles zones d'extension. En cas de croissance urbaine périphérique, les centres-villes, où se concentrent souvent les activités économiques et les services, voient leur attractivité accrue et donc la demande de terrains y augmenter.

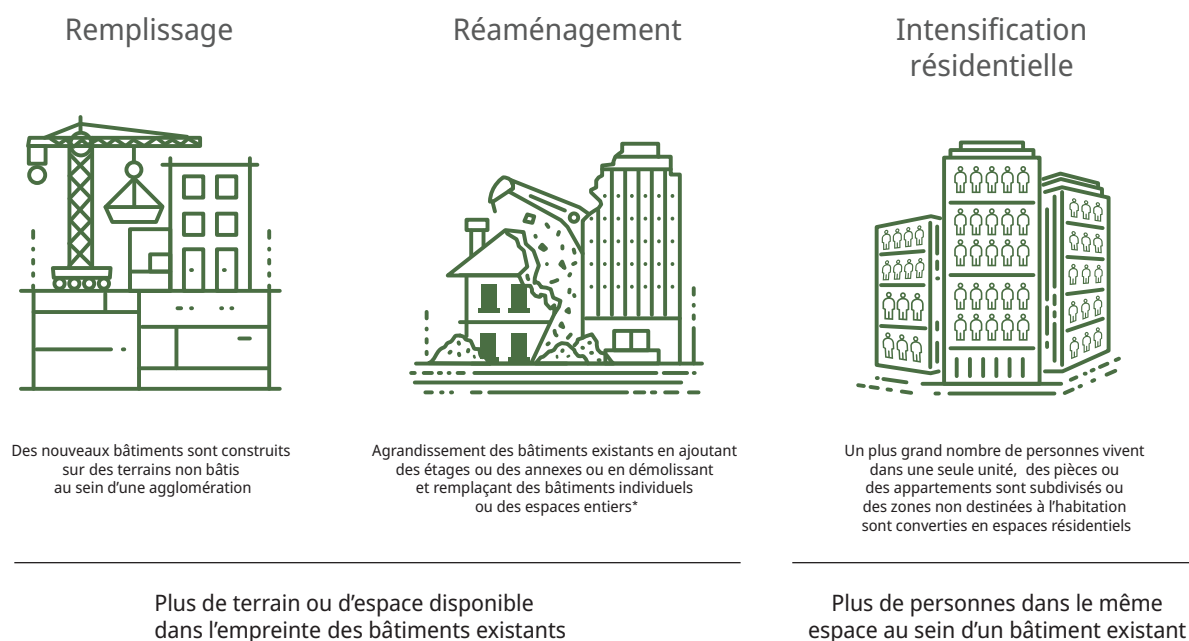
Pour modérer la demande dans les zones existantes, les zones d'extension périphériques doivent jouir d'une bonne connectivité. Les nouvelles zones urbaines attireront davantage les habitants et les entreprises si elles sont connectées aux lieux où se trouvent les opportunités et les services.

### Augmenter l'espace disponible

La densification, quel qu'en soit le type, est généralement le seul moyen de créer de la surface tout en conservant une certaine centralité au sein de l'agglomération urbaine. Des terrains et de la surface de plancher supplémentaire<sup>6</sup> peuvent ainsi être mis à disposition par *remplissage des espaces non bâtis* ou *réaménagement du bâti existant* (g\=, f). La densification par *augmentation du nombre d'habitants au sein du bâti existant* se limite quant à elle généralement à certaines zones spécifiques d'une ville, attractives pour l'installation mais dans l'incapacité d'augmenter leur surface habitable.

De nombreuses agglomérations africaines moins compactes, aux bâtiments de faible hauteur et à l'empreinte spatiale étendue, se prêtent bien à une densification par remplissage des espaces non bâtis et réaménagement du bâti existant (Anderson, Prieto-Curiel et Patiño Quinchía, 2023[10]). Cette densification peut être encouragée par les politiques et réglementations en autorisant la construction d'un plus grand nombre d'unités d'habitation et de davantage

## Graphique 2.1. Stratégies de densification



**Note** \*Le réaménagement du bâti existant n'entraîne une densification que s'il permet à un plus grand nombre de personnes de vivre dans l'emprise urbaine. Parfois, ce n'est pas le cas, comme dans les projets d'habitat informel et de résorption des bidonvilles qui remplacent des quartiers très denses par de nouveaux bâtiments plus hauts mais abritant moins de personnes.

**Source** Angel et Lamson-Hall (2020[53])

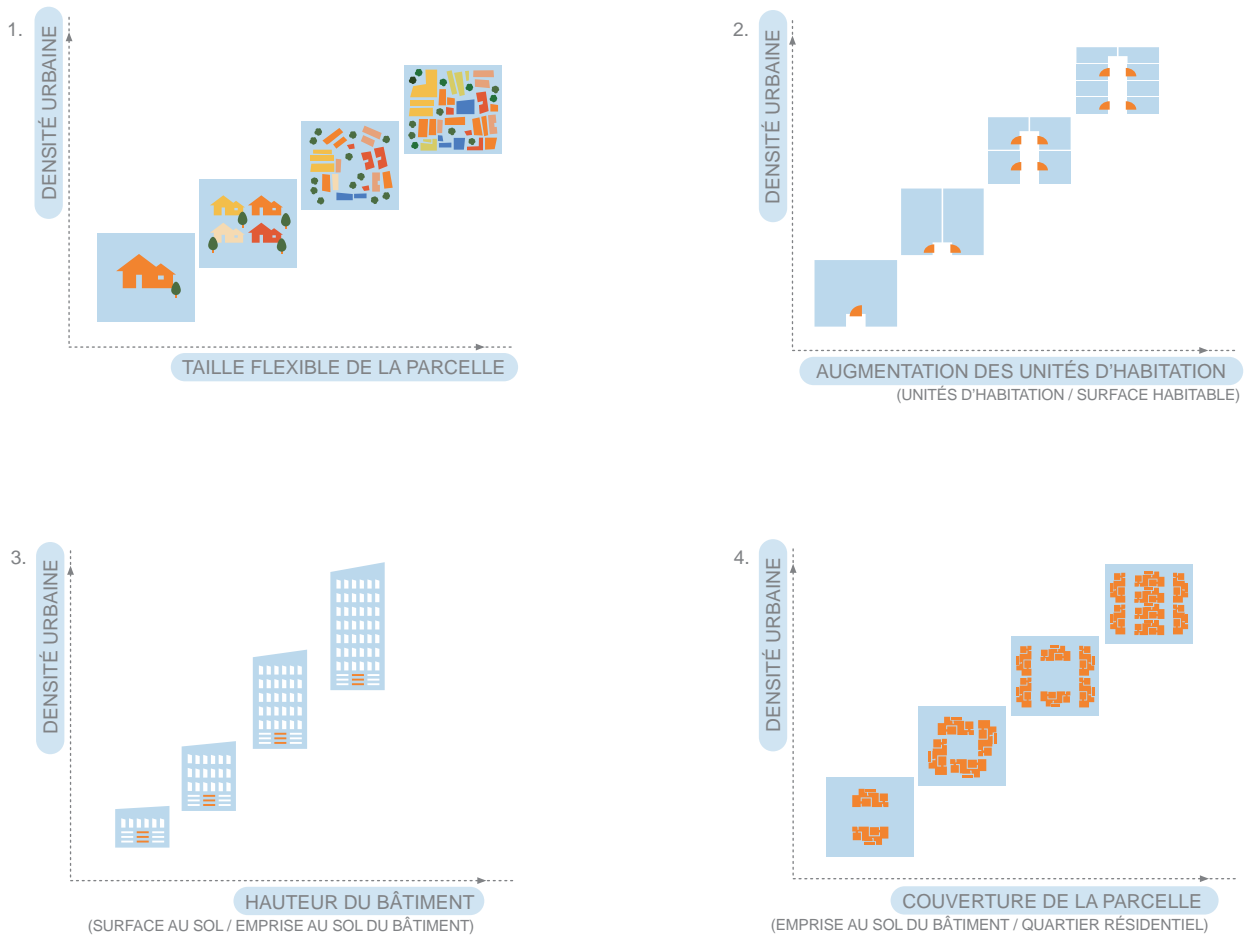
de surface (Graphique 2.2). Différentes mesures pourront être prises en ce sens, notamment : i) l'assouplissement des règles relatives à la taille des parcelles pour permettre la création de parcelles plus petites et d'un coût plus abordable ; ii) modifier la taille minimale des logements pour permettre à un plus grand nombre de ménages de vivre dans un même bâtiment ; iii) la réduction des limitations de la quantité de surface de plancher autorisée et iv) l'allègement des restrictions sur l'emprise au sol maximale des bâtiments (par exemple, marge de recul, façades avant, arrière et latérales). Les limitations de hauteur ont, par exemple, une incidence négative sur la rentabilité des projets immobiliers et empêchent la création de surface de plancher supplémentaire, tandis que la modification de la taille minimale des unités d'habitation permettrait de loger un plus grand nombre de ménages. Dans les grandes villes en particulier, où le prix du foncier est déjà élevé, l'assouplissement de ces règles permettrait aux promoteurs de créer avec plus de facilité et de rentabilité de la surface habitable au sein de l'emprise urbaine existante. D'autres mesures incitatives, comme la mise en place d'une taxe sur les terrains vacants, sont à envisager afin d'augmenter le nombre de terrains disponibles et de décourager la spéculation foncière (Tribillon, 2016[54])<sup>7</sup>.

Loin de ne concerner que les usages résidentiels et commerciaux, la question de la création de terrains et de surface habitable intéresse aussi le secteur public, notamment pour la fourniture de services et de biens essentiels comme les voies de transport en commun, les espaces publics, les espaces verts, les services administratifs ou encore les écoles. Les terrains publics jouent un rôle important dans la fourniture de ces services clés et, potentiellement, de logements abordables.

### Planifier les régions métropolitaines

Parmi les dynamiques notables de l'urbanisation de plusieurs pays africains figure la formation de grandes régions métropolitaines. Celles-ci se caractérisent par de fortes densités de population et d'activité, ainsi que par la présence de multiples agglomérations urbaines s'organisant spatialement autour d'une plus grande agglomération. On observe ainsi leur développement autour de nombreuses capitales et grandes agglomérations du continent. Dans certains pays, comme au Sénégal, elles peuvent représenter jusqu'à 43 % de la population urbaine<sup>8</sup>. À l'échelle du continent, elles comptaient pour 33 % de la population urbaine totale en 2020, une part qui devrait atteindre 37 % d'ici 2050 (OCDE/CSAO, 2024[1]). Centres d'activité

**Graphique 2.2. Obstacles réglementaires courants à la densification**



**Note** 1. Assouplir les règles relatives à la taille des parcelles ; 2. Réduire les restrictions qui limitent la quantité d'espace disponible dans un bâtiment ; 3. Modifier la taille minimale des logements, afin de permettre à un plus grand nombre de ménages de vivre dans un même bâtiment (augmentant le nombre d'unités par logement) ; 4. Réduire les restrictions obligatoires concernant la superficie maximale de la parcelle qu'un bâtiment peut couvrir.

**Source** Modification de l'auteur basée sur Angel et Lamson-Hall (2020[53]).

essentiels et maillons de liaison avec l'économie mondiale, elles jouissent d'une masse économique qui nourrit leur attractivité auprès des habitants et des entreprises (OCDE/ONU-CEA/BAD, 2022[7]).

La formation de ces régions métropolitaines est portée par une double dynamique : d'une part, l'arrivée de populations rurales et urbaines en quête d'opportunités et de meilleures conditions de vie ; et d'autre part, le départ des ménages et des entreprises des centres-villes. Les uns comme les autres n'ont pas les moyens d'accéder à la surface souhaitée dans le centre et s'installent donc en périphérie, cherchant le bon compromis entre coût et localisation. Ce mouvement vers la périphérie est toutefois contrebalancé par l'attractivité croissante des noyaux centraux, l'accès à l'emploi et aux services s'améliorant avec la montée en taille des agglomérations. La densification du noyau central se

poursuit d'ailleurs souvent malgré l'extension de l'empreinte urbaine.

Les performances économiques des régions métropolitaines dépendent de leur connectivité interne ainsi que de leurs liens avec le reste du territoire national. La présence de corridors de transport adéquats et bien entretenus est ainsi nécessaire pour assurer la fluidité de circulation des personnes, des services et des marchandises, mais aussi la disponibilité de terrains bien connectés dans l'ensemble des territoires de ces régions. Ces corridors, lorsqu'ils sont efficaces et abordables, permettent d'élargir le périmètre à disposition des populations métropolitaines pour leurs logements et services, ainsi que des entreprises cherchant à accéder à ces marchés urbains. Les politiques d'appui aux corridors de transport permettent, entre autres effets positifs, l'accès à des terrains moins onéreux

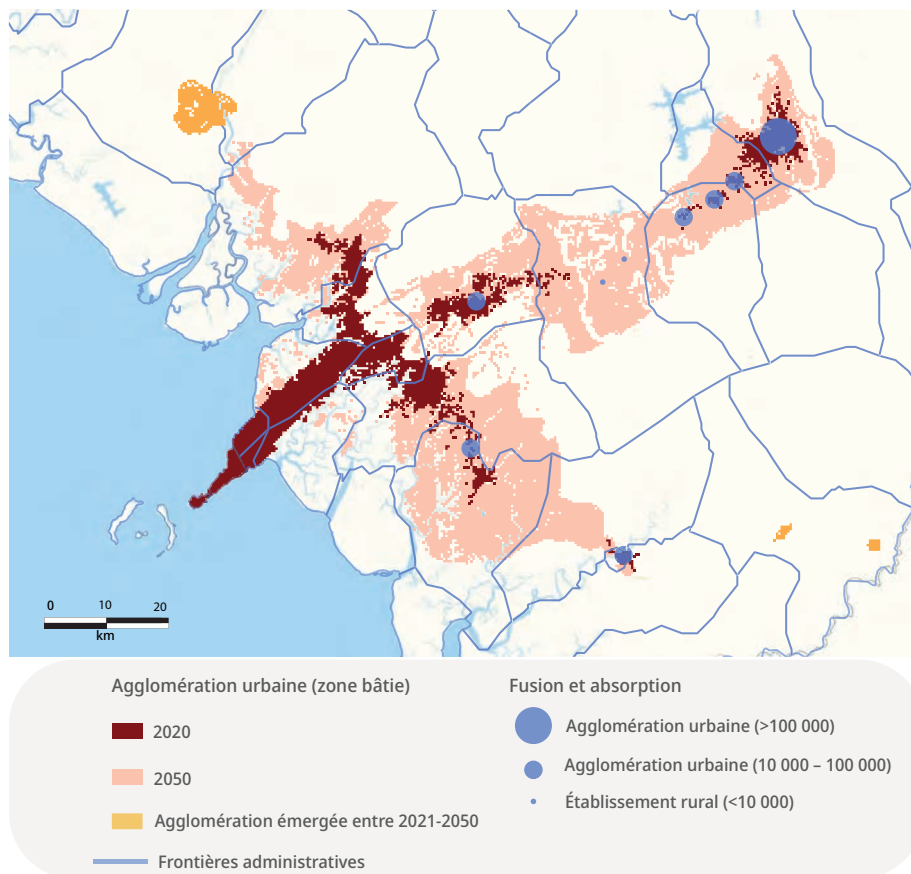
dans des agglomérations plus petites mais néanmoins bien connectées aux possibilités d'emploi, évitant ainsi la problématique des faibles densités et des coûts financiers associés à l'étalement urbain. La planification de ces corridors doit, dans cette optique, favoriser la connectivité à deux niveaux : au sein des régions métropolitaines, par une approche stratégique des territoires vacants entre les agglomérations, mais aussi entre ces régions et le reste du territoire national, étant donné leur importance dans l'économie des pays.

La répartition des services publics, ainsi que la disponibilité de terrains pour ces services, les ménages et les entreprises, comptent parmi les enjeux clés de la planification urbaine à l'échelle métropolitaine. Les décisions concernant cette répartition, comme l'emplacement des écoles et des infrastructures de santé, relèvent de choix stratégiques et auront une incidence sur la répartition à long terme de la population et des activités économiques au sein des régions métropolitaines. Elles requièrent de difficiles arbitrages entre équité et efficacité (Pastor, 2007[55]).

Les zones inoccupées entre les agglomérations constituent en outre un atout majeur au service de l'attractivité des régions métropolitaines. Elles permettent la mise en place d'infrastructures clés – publiques ou privées – profitables à l'ensemble de la population. Certains types d'infrastructures et de services ne peuvent se maintenir que si la population qu'ils desservent est d'ampleur suffisante pour assurer leur activité et leur viabilité financière. C'est notamment le cas des universités, des lieux de divertissement de grande envergure (stades), des parcs d'activités et des aéroports. La prise en compte de ces spécificités dès à présent dans l'exercice de planification assure la disponibilité ultérieure de terrains, une fois la pression démographique à son maximum et le foncier devenu cher et rare.

**Carte 2.2. Croissance des régions métropolitaines, Conakry, Guinée**

Les terrains nus entre les agglomérations constituent un atout majeur pour les régions métropolitaines



Source OCDE/CSAO (2024[1])

### Planifier à la bonne échelle

Étant donné le poids économique et démographique des régions métropolitaines, l'aménagement de ces territoires se révèle un exercice aussi essentiel que complexe. La pertinence du choix de l'échelle géographique apparaît primordiale. La planification des réseaux de transport, par exemple, doit s'opérer à l'échelle métropolitaine afin de garantir la réalisation des objectifs d'aménagement et de réduire les coûts de construction et d'exploitation. Ce constat vaut également pour d'autres infrastructures et services de grande envergure, comme les aéroports, les universités ou les grandes zones d'affaires et de loisirs, qui ne sont viables qu'à l'échelle métropolitaine et doivent desservir l'ensemble de la région. La planification urbaine revêt donc ici toute son importance, face à des territoires déjà densément peuplés, accueillant une grande variété d'activités et d'occupations, et soumis à des tensions croissantes autour de l'occupation des sols.

Dans nombre de cas, les régions métropolitaines se subdivisent en plusieurs municipalités, et l'absence d'entité de coordination spécifique complique la planification. Les systèmes d'urbanisme sont ainsi souvent limités par les découpages administratifs, qui circonscrivent les stratégies d'aménagement. Les plans d'urbanisme couvrent de fait rarement plusieurs collectivités et la majorité des diagnostics se bornent à une seule unité territoriale, ce qui explique

l'absence de prise en compte des régions métropolitaines dans la plupart des plans. Pour y remédier, il conviendrait de créer des entités dédiées, chargées de coordonner les objectifs et les opérations d'aménagement urbain, à l'instar de la « Métropole du Grand Ouaga », mise en place en 2021 (AiMF, 2021[56] ; Atelier International de maîtrise d'œuvre urbaine de Ouagadougou, 2019[57]) (Chapitre 3). Les stratégies nationales d'aménagement du territoire peuvent servir de cadre à ces efforts en tenant compte des régions métropolitaines et de leurs principaux besoins dans les plans nationaux et en prévoyant des procédures de mise en cohérence des plans d'urbanisme. Cette reconnaissance de l'importance des dynamiques de métropolisation dans les instruments nationaux d'aménagement du territoire est d'ailleurs déjà d'actualité dans certains pays du continent, à l'instar de l'Algérie et de sa Stratégie nationale d'aménagement du territoire, qui identifie cinq régions métropolitaines sur la base de leur importance économique, de leurs dynamiques démographiques et de leurs défis spécifiques, et prévoit des plans d'aménagement à l'échelle métropolitaine (Schéma directeur d'aménagement de l'aire métropolitaine) et régionale (Schéma régional d'aménagement du territoire) (République Algérienne Démocratique et Populaire, 2010[58]).

#### Encadré 2.6. Pression de la croissance urbaine sur l'espace périurbain

Loin de n'impacter que les citadins, le phénomène de croissance urbaine a également des répercussions sur les populations rurales, en démultipliant les besoins en terrains, nourriture, biens et services. Face à ces dynamiques, les stratégies d'aménagement régional et urbain peuvent prendre en compte les besoins des espaces périurbains et adopter des mesures pour y réduire la pression d'implantation. Il s'agira notamment de protéger les ressources environnementales, tout en renforçant les liens rural-urbain existants et en garantissant l'intégration territoriale de ces espaces.

Par « espace périurbain », on entend ici les zones rurales situées à proximité des villes mais qui ne sont pas directement concernées, à court et moyen terme, par le phénomène d'extension urbaine (glossaire). À long terme, notamment dans les régions métropolitaines, ces zones pourraient toutefois être amenées à s'urbaniser. L'installation dans ces espaces périurbains présente de multiples avantages pour les

ménages comme pour les entreprises. L'accès à l'emploi et aux services y est meilleur que dans les zones rurales plus isolées, assurant de meilleurs résultats socio-économiques (OCDE/ONU-CEA/BAD, 2022[7]). Le coût du foncier y est en outre moins élevé que dans les agglomérations et leur périphérie. Les entreprises en quête de grandes surfaces pourront donc envisager de s'y installer, de même que les ménages attirés par le coût de la vie moins élevé, la disponibilité d'emplois et le meilleur accès aux services que dans les zones rurales plus reculées.

L'attractivité de ces espaces périurbains favorise toutefois une implantation dispersée, dont la desserte est coûteuse en matière d'infrastructures et de services (Chapitre 4). Les stratégies d'aménagement encourageant une extension urbaine à proximité des centres urbains (croissance compacte) peuvent, en contrepoint, atténuer la pression sur ces territoires.

**Note** On utilise parfois le terme « rurbain » pour désigner l'espace périurbain.

## L'accès au foncier, pierre angulaire d'un aménagement urbain efficace

L'aménagement urbain soulève la problématique de l'accès au foncier, que ce soit sous forme des voies et d'espaces ouverts pour le secteur public, ou de parcelles et de lots aménageables pour les ménages et les entreprises. Ce défi s'accroît au rythme de l'urbanisation. La conversion des terres rurales à des usages urbains entraîne une hausse des prix fonciers, engendrant de nouveaux intérêts mais aussi des conflits potentiels (Picard et Selod, 2020[59]). Quel que soit le type de croissance spatiale des agglomérations, il est donc essentiel que les plans d'aménagement se penchent sur les modalités d'acquisition du foncier, en tenant compte des coûts et autres obstacles<sup>9</sup> susceptibles d'entraver les transactions de droits fonciers (Byamugisha et Dubosse, 2023[60]). En cas d'extension spatiale des agglomérations, les besoins en matière de foncier pourront être anticipés et la marge de manœuvre sera plus grande. L'accès au foncier dans les villes existantes s'avère en revanche plus complexe en raison de la disponibilité limitée de terrains, de la nécessité de tenir compte de la multiplicité des intérêts des habitants en place, et des coûts plus élevés du foncier dans ces lieux plus centraux.

Dans les villes africaines, la multiplicité des marchés fonciers et des systèmes de gouvernance complique encore l'accès au foncier et sa gestion. Deux grands systèmes

de production de foncier urbain coexistent : le système étatique, dans lequel l'État a le monopole de l'attribution des droits de propriété ; et les « systèmes fonciers informels, coutumiers ou traditionnels », dans lesquels le foncier n'est pas garanti par des droits de propriété formels (glossaire) mais régi par d'autres règles (Paulais, 2012[49]). Entre autres conséquences, ce manque de cohérence aboutit à un développement urbain long et coûteux ; complique la fourniture d'infrastructures et de services ; et crée des conditions propices à l'informalité, plus réactive face à une demande en constante augmentation.

Pour y remédier, les pays africains reconnaissent de plus en plus le régime coutumier comme système légitime de réglementation de la propriété et des droits fonciers. Cette approche revêt un intérêt tout particulier pour les villes en forte expansion, dont les périphéries ont besoin de poursuivre leur extension sur des terres relevant souvent de régimes coutumiers (Byamugisha et Dubosse, 2023[60]) (Chapitre 3). Les gouvernements locaux auraient ainsi avantage à clarifier la délimitation des terrains publics et à planifier leur utilisation dans les stratégies d'aménagement urbain, mais aussi à se rapprocher des autorités coutumières dont le rôle dans l'attribution des droits fonciers est reconnu par la population locale. Ils pourraient ainsi identifier des allocations de fourniture de biens et de services, et réduire les conflits autour des droits fonciers concurrents (Ahene et Byamugisha, 2014[61]).

### Encadré 2.7. Exemples de modalités d'accès au foncier

L'acquisition de terrains à des fins d'aménagements d'utilité publique peut se faire par différents biais, notamment l'incitation, la servitude, l'expropriation, la donation et l'achat.

Les règlements d'urbanisme peuvent ainsi prévoir des incitations, comme l'augmentation de la surface ou de la hauteur autorisées sur une parcelle donnée en échange de l'accès au terrain.

Les servitudes sont quant à elles des instruments puissants que les responsables de l'urbanisme peuvent utiliser pour exiger que certaines parties de parcelles aménagées soient réservées à l'usage public. Elles peuvent également déterminer les contributions que le propriétaire ou le promoteur doivent apporter à la protection du terrain et à la fourniture de services.

L'expropriation est la modalité la plus répandue d'acquisition de terrains à des fins d'aménagements d'utilité publique. Faisant généralement l'objet d'exigences strictes, le terrain ainsi acquis doit être utilisé à des fins publiques et sélectionné de manière non discriminatoire. L'expropriation doit suivre la procédure légale en vigueur et prévoir le dédommagement adéquat des propriétaires et usagers existants, sous forme

de compensation monétaire, de redistribution foncière ou de relocalisation. Dans la plupart des villes africaines, ce dédommagement peut s'avérer particulièrement complexe, étant donné le manque de transparence des marchés fonciers et la difficulté à déterminer la valeur des terrains.

Enfin, l'achat des terrains nécessaires pourra être la solution retenue dans certains cas où un terrain est essentiel mais impossible à acquérir par d'autres moyens, notamment quand une parcelle est si petite que le terrain restant, une fois soustraite la partie destinée à l'usage public, laisserait le propriétaire privé de logement ou de moyens de subsistance. Les conditions d'achat doivent alors être strictement réglementées afin d'éviter toute inégalité de traitement entre les propriétaires fonciers, qui pourrait entraîner le rejet du projet par les communautés concernées.

Les servitudes et l'expropriation peuvent s'avérer des instruments utiles pour les collectivités locales disposant d'une capacité d'application juridique suffisante. Cependant, pour être efficaces, elles doivent s'accompagner de la participation et du soutien actifs des communautés concernées aux aménagements publics qu'elles facilitent.

**Note** ONU-Habitat (2018[62]) répertorie les différents types de servitudes possibles.

**Source** CNUCED (2012[63]) ; ONU-Habitat (2018[62])

## Planifier en intégrant l’informalité

L’informalité est une composante majeure de la vie urbaine africaine. En moyenne, plus de la moitié de la population du continent est ainsi tributaire du secteur informel pour son emploi, son logement et sa consommation de biens et services. La croissance rapide démographique et urbaine renforce cette informalité. Dans le contexte du développement urbain, elle est liée à l’incapacité des systèmes actuels de planification à répondre à la demande de foncier et de logements. Face à une demande en constante augmentation et à une offre formelle limitée, le secteur informel s’impose comme force motrice du développement urbain. Toutefois, malgré sa résilience et sa réactivité, le développement de l’habitat informel ne parvient souvent pas à résoudre les externalités négatives à long terme que constituent, par exemple, les insuffisances en matière de connectivité et d’accès aux services. Le manque d’allocation du foncier pour les rues et les routes, souvent trop étroites pour accueillir trottoirs, pistes cyclables, arbres ou transports publics, pérennise ces désavantages (Mboup, 2013[64]). Dans ce contexte, l’adoption de stratégies de planification uniquement axées sur les zones d’extension et l’habitat formel revient à ignorer une part significative de la population et à laisser sans solution la réalité actuelle de la précarité des conditions de logement et des faiblesses de l’aménagement urbain.

Lorsqu’elles s’attaquent à la question de l’informalité, les stratégies se fixent souvent comme premier jalon la formalisation des zones informelles, notamment par la délivrance de titres de propriété, la résolution des conflits de propriété, la mise en place de services et parfois la réorganisation du paysage physique avec la reconstruction des routes et des bâtiments. Quel que soit l’instrument retenu, l’objectif est d’assurer la sécurité foncière (glossaire), ce qui permet d’augmenter les investissements des ménages dans le logement en réduisant le risque d’expulsion<sup>10</sup>, et de réduire les risques pour les investissements privés (comme l’électrification, les télécommunications ou les infrastructures de transport) en protégeant les droits de propriété et prévenant toute diminution ou perte de bénéfices engendrés par de fastidieux litiges juridiques.

Pour l’aménagement des zones d’extension future, une possibilité serait d’assouplir les règles d’urbanisme afin de permettre aux acteurs informels d’entrer dans le système de développement formel, essentiellement en s’alignant sur les types de logements et de quartiers qu’ils sont en capacité financière de construire. Cette approche, conjuguée au soutien à la sécurité foncière et à la fourniture rapide de services, permettrait d’éviter bon nombre des problèmes liés au développement informel. Une autre méthode, adoptée par certaines organisations non gouvernementales,

consiste à travailler directement avec les promoteurs du secteur informel afin d’améliorer la qualité de leurs projets grâce, entre autres possibilités, à l’ajout d’espaces publics, l’élargissement des voies de circulation ou encore la régularisation des parcelles. Valorisant les dynamiques et les ressources locales existantes, ces différentes approches ouvrent la voie à une transformation à taille humaine, soutenable dans le temps. En résultent des améliorations « organiques », avec des infrastructures et des services s’adaptant à l’évolution des besoins des collectivités, et donc des solutions plus appropriées, durables et rentables.

La planification urbaine doit en outre considérer ces quartiers informels comme des composantes à part entière de la ville et impliquer leurs habitants, ainsi que les institutions informelles crédibles, dans les processus d’aménagement afin d’en maximiser les chances de succès. Le point de vue des acteurs locaux pourra se révéler une aide inestimable pour comprendre comment tirer le meilleur parti des ressources existantes du tissu urbain – foncier public, entreprises et atouts sociaux et environnementaux<sup>11</sup> – pour affronter les défis de demain. Leur participation active à l’aménagement de leur ville est gage de réalisations plus dynamiques et investies.

L’absence de réflexion collective autour des objectifs et résultats visés en matière d’urbanisme n’est en rien un problème spécifique aux pays africains. La question de l’implication dans les problématiques d’aménagement urbain est un point d’achoppement dans une pratique souvent présentée comme technique et « apolitique », approche excluant naturellement toute contribution subjective et processus participatif. Cependant, étant donné l’importance et les contraintes spécifiques de la participation des acteurs informels, il apparaît essentiel de mettre tout en œuvre pour planifier les villes pour et avec leurs habitants.

## Enjeux et perspectives de la planification urbaine en Afrique : intégrer la complexité socio-économique et environnementale

Les projections de croissance urbaine du continent africain laissent présager des défis majeurs sur le plan de l’aménagement urbain. Le rythme de cette croissance dépasse la capacité de nombreux gouvernements centraux et locaux à assurer la fourniture de logements, de services de base et d’infrastructures. Dans le même temps, la nécessité de construire en grande partie les futures villes africaines offre aussi l’opportunité de planifier des villes mieux pensées pour le XXI<sup>e</sup> siècle et équipées pour faire face, entre autres, aux défis majeurs du changement climatique, du transport ou encore du logement. Les échecs du passé et les réflexions en cours dans toutes les régions du monde constituent,

à cet égard, autant de précieux enseignements pour les urbanistes et les gouvernements. Cependant, l'urbanisme africain se doit d'être force de proposition, d'expérimenter de nouvelles idées, tout en intégrant les réalités et contextes locaux dans la conception de l'avenir urbain du continent (Chapitre 5).

Les villes africaines abritent un faisceau de plus en plus divers et complexe de dynamiques économiques et socio-culturelles. Les approches actuelles en matière de planification et de gouvernance urbaines ne permettent toutefois pas d'intégrer et de gérer cette complexité. Il apparaît notamment essentiel de mieux reconnaître et prendre en compte le rôle majeur des processus et économies urbains informels. L'ensemble de principes et d'objectifs que le plan d'urbanisme fixe pour une agglomération et ses habitants est l'aboutissement d'un processus profondément politique conjuguant différentes priorités sociales et économiques. Les approches de la planification urbaine gagneraient à mieux prendre en compte et mobiliser l'ensemble des parties prenantes, les capacités locales et l'informalité afin de remédier aux causes profondes des échecs actuels. Comme dans d'autres domaines de l'action publique, il semble exister ici d'importantes possibilités de création de valeur publique (Corbett et al., 2023[65])<sup>12</sup>.

L'élaboration de nouveaux systèmes d'urbanisme efficaces exige un processus au long cours, définissant des objectifs à long terme en fonction des capacités et des ressources disponibles, et soustraits aux revirements politiques. Parallèlement, les défis et opportunités qui se présenteront aux villes africaines et à leurs habitants dans les décennies à venir connaîtront vraisemblablement de profondes évolutions. Les pratiques et les objectifs d'urbanisme doivent pouvoir s'y adapter, faute de quoi, les stratégies d'aménagement urbain, jusqu'à présent lentes ou incapables de répondre aux évolutions économiques et sociales, continueront de perpétuer les difficultés de longue date qui persistent aujourd'hui.

### Intégrer le changement climatique dans la planification urbaine pour bâtir de meilleurs environnements urbains

L'un des plus grands défis auxquels se trouvent confrontées les villes africaines est de réduire leur vulnérabilité aux risques climatiques et de minimiser leurs futures émissions de gaz à effet de serre (GES). Bien que l'Afrique représente moins de 4 % du total des émissions mondiales de GES, elle subit de manière disproportionnée les graves conséquences du changement climatique. Le continent est ainsi frappé de plein fouet par les chaleurs extrêmes, inondations, sécheresses, glissements de terrain et autres phénomènes météorologiques extrêmes. La récente Déclaration de

Nairobi des dirigeants africains reconnaît les liens entre urbanisation et vulnérabilité climatique (Anderson, Rhein et Acosta, 2022[66] ; Union africaine, 2023[67]). Ces événements extrêmes, en plus d'impacter la population et les infrastructures des villes, ont des répercussions sur leur bon fonctionnement économique, avec des perturbations des opérations commerciales et des chaînes d'approvisionnement (Dodman et al., 2023[11] ; CCNUCC, 2015[68]).

L'intégration systématique des enjeux climatiques, environnementaux et énergétiques dans la planification de la croissance urbaine en Afrique permet de poser les bases d'une réduction pérenne des émissions de GES, d'atténuer l'exposition aux phénomènes météorologiques extrêmes et de contribuer au développement de villes plus durables et résilientes. La conception du réseau de transport revêt à cet égard une importance capitale, puisqu'elle détermine la fonctionnalité des systèmes de transport public, la rentabilité et la sécurité de la marche, du vélo et de la micromobilité, ainsi que le degré d'attractivité des véhicules privés. La forme des agglomérations a également son importance, la compacité urbaine étant plus respectueuse de l'environnement que l'étalement. Tout devrait être mis en œuvre pour permettre la densification et éviter les coûts associés à l'étalement urbain. La préservation des ressources environnementales, des espaces verts et des écosystèmes naturels situés au sein ou à proximité des agglomérations urbaines est par ailleurs un levier capital pour renforcer la résilience environnementale. Ces éléments jouent un rôle crucial dans l'atténuation des effets des vagues de chaleur en abaissant les températures environnantes, ainsi que dans la réduction des dommages causés par les inondations en absorbant l'excès d'eau grâce à leurs surfaces perméables (Anderson, Patiño Quinchía et Prieto-Curiel, 2022[69]). En outre, les espaces verts contribuent à la résilience sociale en favorisant la cohésion des communautés locales et en améliorant la santé des citoyens.

Les villes africaines sont en position d'innover et d'expérimenter les processus et solutions d'aménagement envisageables pour relever ces défis. Elles peuvent notamment mettre les technologies et les données les plus récentes au service de leurs stratégies d'urbanisme, sans négliger les précieuses connaissances traditionnelles sur les techniques de construction à faible consommation d'énergie, et les approches participatives, qui les aideront à définir les stratégies de protection de leurs espaces verts et à mieux identifier les options d'action.

## Repenser les politiques du logement

La crise financière de 2008 a mis en lumière les dangers d'une mauvaise gestion du marché immobilier. En 2020, un numéro spécial de la revue *The Economist* analysait les impacts plus profonds de la crise du logement sur la société, l'économie et la démocratie. L'immobilier est devenu, sous l'effet de politiques fiscales, financières et de planification, la catégorie d'actifs la plus importante à l'échelle mondiale, représentant ainsi une source d'instabilité financière potentielle. Les problèmes actuels dans le secteur de la promotion immobilière en Chine témoignent d'ailleurs de la dimension mondiale de ce problème.

L'incapacité des marchés immobiliers à fournir suffisamment de logements abordables a en outre créé de grandes inégalités et aggravé les clivages générationnels et géographiques. Des décennies d'augmentation des loyers et des prix de l'immobilier ont rendu quasiment impossible pour les jeunes de se loger, en particulier à proximité des villes dynamiques, compliquant l'accès des travailleurs aux bassins d'emploi (*The Economist*, 2020[70]). Le nombre de sans-abri, en hausse dans de nombreuses villes, est la manifestation la plus criante de ce problème. Sur le plan politique, les inégalités en matière de logement sont reconnues comme un facteur alimentant le mécontentement populaire<sup>13</sup> et l'attrait des partis populistes (Adler et Ansell, 2019[71]). Au cœur du problème de la politique du logement ressort inexorablement l'incapacité à fournir aux populations des logements décents et d'un coût abordable.

De nombreuses villes africaines sont déjà confrontées à des problèmes d'une ampleur similaire. Au vu des prévisions de croissance urbaine, il apparaît plus urgent que jamais que les pouvoirs publics prennent des mesures concrètes pour éviter une crise massive du logement. L'Afrique affiche un retard abyssal en la matière. En 2022, il manquait 17 millions d'unités au Nigéria, près de 2 millions en Angola, et plus de 700 000 au Cameroun et en Côte d'Ivoire (UMDF/BAD, 2022[72]). En Afrique subsaharienne, le logement est en outre 55 % plus cher que dans d'autres pays à faible revenu (Nakamura et al., 2018[73]). À Bangui, Djibouti et Luanda, qui comptent déjà parmi les 30 villes les plus chères du monde, les loyers poursuivent leur forte augmentation (Mercer, 2023[74]). Knight Frank, agence immobilière opérant dans le monde entier, constate de son côté une augmentation des loyers de 22 % à Lagos et 13 % au Cap sur la période 2019-22 (Knight Frank, 2022[75]). Dans bien d'autres villes africaines, trouver un logement abordable reste l'une des plus grandes gageures de la vie urbaine (Schumann, 2021[76]).

Or, la pénurie de logements risque de s'aggraver en Afrique. Même dans les pays où la croissance de la demande de logements est loin d'atteindre de tels niveaux, l'offre est structurellement insuffisante. Cette offre n'est

certes pas qu'affaire de planification, mais les pouvoirs publics disposent d'un pouvoir d'action considérable en la matière. La simplification et l'accélération des processus de planification, la meilleure adaptation des règles de zonage à l'augmentation de l'offre d'unités de logement et l'assouplissement des approches vis-à-vis de l'offre du secteur informel sont autant de solutions qui ont apporté la preuve de leur efficacité pour étoffer l'offre. La conception et la mise en œuvre de telles mesures à l'échelle nécessaire nécessiteront néanmoins de déléguer davantage de pouvoir au niveau local (chapitre 3).

À l'évidence, des réformes s'imposent, et ce bien au-delà du seul domaine de l'urbanisme. Il apparaît notamment essentiel de réformer les réglementations en matière de financement et de fiscalité du logement, tout en repensant le logement comme droit plutôt que bien de consommation ordinaire ou simple actif d'investissement (CLGU, 2016[77]; Metropolis, 2018[78]; Waldman, 2015[79]). Les gouvernements africains peuvent, dans cette optique, s'inspirer des bonnes pratiques d'autres lieux aux marchés du logement plus performants afin de mettre en place des approches pertinentes et réalistes. En Thaïlande, le soutien du gouvernement aux initiatives d'auto-construction a par exemple permis une nette amélioration des conditions de logement (Sheng Yap et de Wandeler, 2010[80]); en Colombie, le transfert des taxes foncières au niveau local a incité les collectivités territoriales à autoriser davantage de développement; en Allemagne, les politiques fiscales ont ralenti la hausse des prix de l'immobilier; et à Singapour, des programmes de logements publics de grande envergure ont permis la construction de logements pour une population en pleine expansion (*The Economist*, 2020[70]). Tous ces exemples ne pourront pas systématiquement être reproduits, mais ils ont en revanche le mérite d'illustrer la diversité des approches et solutions possibles et nécessaires en matière de logement.

## Innover dans la planification des transports : de la mobilité à l'accessibilité

Depuis des décennies, l'urbanisation progresse en Afrique à un rythme bien plus soutenu que le développement des systèmes de transport. Le manque d'infrastructures et de réseaux se traduit par des niveaux élevés de congestion et de fragmentation urbaine, accroissant les frictions sur le plan de la mobilité et limitant les avantages des économies d'agglomération. La lenteur des progrès dans les domaines des transports en commun et des infrastructures facilitant la marche et le vélo entraîne une plus grande dépendance à l'automobile, aggravant encore les problèmes d'embouteillages, d'accidents, de pollution de l'air et d'émissions de GES (même si la part du continent africain

reste à cet égard négligeable à l'échelle mondiale) (Anderson, Prieto-Curiel et Patiño Quinchía, 2023[10] ; OCDE/ONU-CEA/BAD, 2022[7]). Le transport individuel motorisé renforce en outre des systèmes très inéquitables, où de larges pans de la population se retrouvent exclus de l'accès aux services et aux opportunités (Di Ciommo et Shiftan, 2017[81] ; Diaz Olvera, Plat et Pochet, 2008[82])<sup>14</sup>.

Les prévisions d'expansion urbaine laissent présager une augmentation considérable de la demande de réseaux de transport, avec la nécessité de relier les nouveaux quartiers aux emplois et aux services, souvent d'implantation centrale. Étant donné le coût élevé de la construction et de l'exploitation de ces réseaux, ainsi que leurs effets d'immobilisation à long terme, la planification urbaine a ici un rôle crucial à jouer dans la conception de modes de transport efficaces. Les innovations technologiques dans les domaines du transport, du travail et de la fourniture de services sont par ailleurs amenées à faire évoluer les besoins, les solutions disponibles et les coûts. L'urbanisme africain devra donc se projeter au-delà des pratiques actuelles afin de planifier et développer de nouveaux modèles, tout en mettant à profit les modes de transport vertueux, déjà répandus sur le continent.

De nouvelles approches entendent faire de l'accessibilité, plutôt que la mobilité, le principal objectif des politiques de transport (OCDE, 2021[91]). Un développement axé sur les transports – penser les transports et l'aménagement du territoire dans un cadre coordonné – peut améliorer l'accessibilité et réduire les coûts d'accès aux services et opportunités, en diminuant la demande de transports motorisés (OCDE, 2017[92] ; SSATP, 2022[93]). Ce type d'approche met l'accent sur la nécessité d'éviter les bâtiments à usage unique, comme les bureaux, servant uniquement en semaine et pendant la journée (Bihouix, Jeantet et De Selva, 2022[94]). D'autres solutions passent par l'innovation technologique, notamment via les véhicules électriques et l'amélioration des règles de sécurité routière (FIT, 2022[95] ; Pinto et al., 2023[96] ; FIT, 2023[97]). Le coût élevé de ces technologies et les améliorations à apporter aux infrastructures peuvent toutefois réduire la portée de ces solutions à court terme. En somme, l'essentiel est que les projets de transport, de quelque type qu'ils soient, envisagent toutes les options possibles à court et long terme durant leurs phases de conception et d'évaluation d'impact, et surtout, bénéficient d'une planification à la bonne échelle, tant démographique que spatiale.

### Encadré 2.8. Rôle des outils numériques

Les outils numériques peuvent faciliter le lien entre habitants, entreprises et institutions, et contribuer ainsi à mieux relever les défis auxquels les villes sont confrontées. De plus en plus de citoyens africains disposent d'appareils numériques et d'un accès Internet. Divers médias sociaux et applications innovantes peuvent donc être utilisés pour simplifier les échanges entre habitants et identifier les défis et dysfonctionnements de la vie urbaine dans toute une série de secteurs, des transports aux services publics. Les outils de cartographie, forums et autres services peuvent notamment aider à mettre en lumière des problèmes qui ne seraient autrement pas facilement repérables ou pris en compte par les politiques publiques (Kollektiv Orangatango+, 2018[83]).

La mobilité est un secteur dans lequel l'utilisation des outils numériques est déjà largement répandue. Hasselwander et

Bigotte (2023, p. 13[84]) proposent une série d'améliorations pouvant être apportées aux nouvelles solutions numériques dans le domaine des transports, notamment la possibilité d'une utilisation hors ligne ou l'intégration de l'offre de transport informel dans les options proposées. Ces améliorations contribueront à ce que les avantages de ces outils profitent aussi pleinement aux villes des pays en développement. Les recommandations de ce type s'avèrent d'ailleurs tout aussi pertinentes pour d'autres applications et services en ligne dédiés aux citoyens.

Les outils numériques de participation citoyenne peuvent, quant à eux, réduire les obstacles à l'inclusion et à la contribution d'initiatives ascendantes à la planification urbaine.

**Source** Gallegos et al. (2019[85]) ; CSAO/OCDE (2016[86]) ; Stehlin, Hodson et McMeekin (2020[87]) ; Rekhviashvili et al. (2022[88]) ; Hasselwander et Bigotte (2023[84]) ; de Lange et de Waal (2019[89]) ; Odendaal (2022[90])

### Encadré 2.9. L'inégalité des chances dans les villes : une question de justice sociale

Le problème des inégalités touche les villes du monde entier, avec de profondes répercussions. Sa manifestation la plus visible est la concentration des populations à faible revenu dans certains quartiers, souvent situés en périphérie, exposés aux risques de catastrophes naturelles ou difficiles d'accès. Le lieu de résidence des parents est ainsi un facteur prédictif très fort des chances de réussite dans la vie, dont l'incidence va de la santé aux revenus, en passant par l'espérance de vie, le niveau d'éducation et les opportunités d'emploi. Les effets négatifs du lieu de résidence, qui s'inscrivent dans la problématique plus large de l'*inégalité des chances*, entrent dans le champ d'action de l'urbanisme. Ils compromettent la capacité d'une grande partie de la population à participer à la vie urbaine et en retirer les avantages. L'action publique permettrait d'atténuer, ou au contraire d'aggraver, l'impact de ces inégalités spatiales sur les nouveaux citoyens, notamment les femmes et les enfants.

Les réflexions et mesures évoquées dans cette section en faveur d'une amélioration de l'accessibilité du logement et des transports se veulent des cadres utiles pour structurer les politiques souhaitant prendre en compte et relever ces défis. Dans la pratique, la fourniture de logements et de transports publics abordables peut contribuer à atténuer ces inégalités, tandis que la mise en place de solutions moins exigeantes en capital peut également éviter leur perpétuation d'une génération à l'autre. Pourront par exemple être adoptés des règles de zonage autorisant des parcelles plus petites ou encore des règlements d'urbanisme ne limitant pas l'auto-construction (glossaire) et l'utilisation de matériaux bon marché et disponibles localement.

**Source** OCDE (2018[98]); Alamneh et al. (2022[99]); Chant (2013[5]); Kayi (2021[100]); Otero, Carranza et Contreras (2021[101]); Türk et Östh (2019[102]); Vigneron (2013[103]); Chetty, Hendren et Katz (2015[104])

## Notes

1. L'extension urbaine (glossaire) peut se produire même en l'absence de croissance de la population urbaine (comme dans certaines villes d'Europe de l'Est, par exemple) en raison de la durabilité des structures. En effet, lorsque des entreprises déménagent vers de nouvelles installations en périphérie, ou que des habitants construisent de nouvelles maisons en bordure de ville, les bâtiments qu'ils occupaient auparavant redeviennent rarement des terrains nus. Ils font toujours partie de l'empreinte urbaine et sont souvent occupés par d'autres utilisateurs.
2. Il existe différents systèmes de gestion des interactions entre autorité réglementaire et demandeurs. Les systèmes dits « de plein droit » permettent le démarrage du projet dès qu'il est jugé conforme aux règlements d'urbanisme, tandis que les systèmes conditionnels donnent aux autorités municipales la possibilité de négocier les projets avec les promoteurs afin d'obtenir des avantages supplémentaires. Ces deux processus sont longs et coûteux. Les projets réalisés sans autorisation (les projets informels notamment) sont toutefois passibles d'amendes, d'ordonnances d'arrêt émises par les tribunaux et, dans certains cas extrêmes, de démolition. Njuguna (2019[110]) propose une description de ces systèmes pour 13 pays (Afrique du Sud, Angola, Éthiopie, Ghana, Kenya, Mali, Mozambique, Nigéria, Ouganda, République démocratique du Congo, Rwanda, Tanzanie et Zambie), tandis qu'un rapport de l'ISOCARP (2015[21]) en examine 22 (Algérie, Bénin, Botswana, Burundi, Cameroun, Côte d'Ivoire, Égypte, Eswatini, Gabon, Ghana, Lesotho, Libye, Madagascar, Malawi, Maroc, Namibie, Nigéria, Sao Tomé-et-Principe, Sierra Leone, Soudan, Tunisie et Zimbabwe).
3. Ces mécanismes s'appuient également sur des institutions et procédures judiciaires traitant les litiges liés à la propriété foncière, à l'interprétation des règlements, à la détermination de l'impôt foncier, etc.
4. Afrique du Sud, Algérie, Angola, Bénin, Burkina Faso, Botswana, Burundi, Cameroun, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Djibouti, Égypte, Éthiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée équatoriale, Guinée-Bissau, Kenya, Libye, Maroc, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Nigéria, Ouganda, République centrafricaine, République du Congo, République démocratique du Congo, Rwanda, Sénégal, Seychelles, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Soudan du Sud, Tanzanie, Tchad, Togo, Tunisie, Zambie et Zimbabwe.
5. L'étude inclut les pays africains suivants : Afrique du Sud, Algérie, Angola, Égypte, Éthiopie, Ghana, Mali, Maroc, Mozambique, Nigéria, Ouganda, République démocratique du Congo, Rwanda, Soudan, Tunisie et Zambie.
6. La surface de plancher correspond à la surface habitable d'un bâtiment (glossaire).
7. Pratique conduisant à la création de terrains vacants à des endroits stratégiques de l'agglomération, terrains pouvant être particulièrement attractifs pour les squatters (Brueckner et Selod, 2009[107]).
8. Le nombre d'habitants des grandes agglomérations peut être très différent d'un pays à l'autre. De même, à l'échelon national, la part de la population urbaine des agglomérations varie, et donc leur importance relative au sein du pays.
9. Quelques exemples de ces obstacles : l'échec des processus de transfert, la non-prise en compte des utilisations existantes des terres à convertir à usage urbain, les retards d'enregistrement des titres officiels, le caractère obsolète des plans cadastraux, les régimes fonciers conflictuels ou concurrents, ou encore la mauvaise délimitation des parcelles (Byamugisha et Dubosse, 2023[60]).
10. Différentes corrélations ont également été établies entre la sécurité foncière et une multitude de retombées économiques et sociales positives, comme l'augmentation de la valeur du foncier, de la participation au marché du travail, de l'accès au crédit et du revenu des ménages (Field, 2007[108]) (Byamugisha et Dubosse, 2023[60]). Autant de variables qui ont une incidence sur la capacité des ménages à investir dans ces zones, à améliorer leurs conditions de vie ou à s'installer ailleurs dans la ville. Muyeba (2017[106]) avertit toutefois contre la tentation d'ériger la sécurité foncière en solution miracle. En effet, dans la ville de Lusaka (Zambie), par exemple, la sécurité foncière n'a pas eu l'effet escompté sur la capacité des ménages à accéder à l'emploi, au crédit et à de meilleurs revenus, des facteurs macroéconomiques globaux venant entraver ces résultats.
11. Par exemple, les structures d'éducation informelles, les espaces communs de la société civile ou les espaces verts.
12. Valeur publique telle que définie par Mazzucato et Ryan-Collin (2019[109]).
13. En Grande-Bretagne, les territoires aux marchés immobiliers en stagnation étaient plus susceptibles de voter en faveur du Brexit en 2016, même après prise en compte des différences sur le plan des revenus et de la démographie.
14. D'autres facteurs que le revenu influent sur l'accès aux transports. D'après différents travaux de recherche, les femmes et les enfants sont les plus touchés par la pauvreté et l'exclusion en matière de transports (Kayi, 2021[100]). On estime ainsi que les insuffisances en matière d'accès et de sécurité des transports constituent le plus grand obstacle à la participation des femmes au marché du travail dans les pays en développement, réduisant cette probabilité de 16,5 points de pourcentage.

## Références

- Abubakari, A. et D. Romanus (2011), « Urbanisation and the challenges of development controls in Ghana: A case study of Wa Township », *Journal of Sustainable Development in Africa*, vol. 13/07, p. 26, <https://jsd-africa.com/jsda/Vol13No7-Winter2011A/PDF/Urbanisation%20and%20the%20Challenges%20of%20Development.Abubakari%20Ahmed.pdf>. [19]
- Adler, D. et B. Ansell (2019), « Housing and populism », *West European Politics*, vol. 43/2, pp. 344-365, <https://doi.org/10.1080/01402382.2019.1615322>. [71]
- Ahene, R. et F. Byamugisha (2014), « Inventory of Government land: Lessons from Ghana and Uganda », dans *Agricultural Land Redistribution and Land Administration in Sub-Saharan Africa : Case Studies of Recent Reforms*, Banque mondiale, [https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0188-4\\_ch6](https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0188-4_ch6). [61]
- AiMF (2021), *Intercommunalité : le Grand-Ouaga est lancé !*, <https://www.aimf.asso.fr/actualite/intercommunalite-le-grand-ouaga-est-lance/> (consulté le 12 décembre 2023). [56]
- Alamneh, T. et al. (2022), « Socioeconomic inequality in barriers for accessing health care among married reproductive aged women in sub-Saharan African countries: A decomposition analysis », *BMC Women's Health*, vol. 22/1, <https://doi.org/10.1186/s12905-022-01716-y>. [99]
- Alem Gebregiorgis, G. et al. (dir. pub.) (2022), *Planning Cities in Africa*, Springer International Publishing, Cham, <https://doi.org/10.1007/978-3-031-06550-7>. [31]
- Anderson, B., J. Patiño Quinchía et R. Prieto-Curiel (2022), « Boosting African cities' resilience to climate change: The role of green spaces », *Notes ouest-africaines*, n° 37, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/3303cfb3-en>. [69]

- Anderson, B., R. Prieto-Curiel et J. Patiño Quinchía (2023), « Formes urbaines et changement climatique en Afrique », *Notes ouest-africaines*, n° 40, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/505381c7-fr>. [10]
- Anderson, B., S. Rhein et D. Acosta (2022), « West Africa and the global climate agenda », *Notes ouest-africaines*, n° 38, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/e006df00-en>. [66]
- Angel, S. et P. Lamson-Hall (2020), « Anatomy of density II: A comprehensive strategy for making room for city densification », *SSRN Electronic Journal*, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3744466>. [53]
- Angel, S. et al. (2021), « Densify and expand: A global analysis of recent urban growth », *Sustainability*, vol. 13/7, p. 3835, <https://doi.org/10.3390/su13073835>. [36]
- Assemblée nationale de la Tanzanie (2007), *The Urban Planning Act 2007*, [https://www.nlupc.go.tz/uploads/publications/sw1524483188-The\\_Urban\\_Planning\\_Act,\\_2007.pdf](https://www.nlupc.go.tz/uploads/publications/sw1524483188-The_Urban_Planning_Act,_2007.pdf) (consulté le 4 octobre 2023). [23]
- Atelier International de maîtrise d'œuvre urbaine de Ouagadougou (2019), *Ouagadougou 2050. Vivre le quotidien à l'échelle du Grand territoire*, [https://ateliers.org/media/workshop/documents/doc\\_sujet\\_Ouaga\\_2019\\_Ubn6A31.pdf](https://ateliers.org/media/workshop/documents/doc_sujet_Ouaga_2019_Ubn6A31.pdf). [57]
- Banque mondiale (2013), *Planning, Connecting, and Financing Cities Now*, Banque mondiale, <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-9839-5>. [40]
- Benton, J. et al. (2023), « "Walking is our asset": How to retain walking as a valued mode of transport in African cities », *Cities*, vol. 137, p. 104297, <https://doi.org/10.1016/j.cities.2023.104297>. [51]
- Bihouix, P., S. Jeantet et C. De Selva (2022), *La ville stationnaire : Comment mettre fin à l'étalement urbain?*, Actes Sud, <https://www.actes-sud.fr/la-ville-stationnaire>. [94]
- Brueckner, J. et H. Selod (2009), « A theory of urban squatting and land-tenure formalization in developing countries », *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 1/1, pp. 28-51, <https://doi.org/10.1257/pol.1.1.28>. [106]
- Buckley, R., A. Kallergis et L. Wainer (2016), « Addressing the housing challenge: Avoiding the Ozymandias syndrome », *Environment and Urbanization*, vol. 28/1, pp. 119-138, <https://doi.org/10.1177/0956247815627523>. [44]
- Byamugisha, F. et N. Dubosse (2023), « The investment case for land tenure security in Sub-Saharan Africa: A cost-benefit analysis », *Journal of Benefit-Cost Analysis*, pp. 1-29, <https://doi.org/10.1017/bca.2023.14>. [60]
- Carlucci, M. et L. Salvati (2023), « Assessing path-dependent urban growth with geographically weighted regressions », *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 98, p. 106920, <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2022.106920>. [13]
- CCNUCC (2015), *Accord de Paris*, Nations unies, [https://unfccc.int/sites/default/files/french\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/french_paris_agreement.pdf) (consulté le 30 octobre 2023). [68]
- Chant, S. (2013), « Cities through a "gender lens": A golden "urban age" for women in the global South? », *Environment and Urbanization*, vol. 25/1, pp. 9-29, <https://doi.org/10.1177/0956247813477809>. [5]
- Chetty, R., N. Hendren et L. Katz (2015), *The Effects of Exposure to Better Neighborhoods on Children: New Evidence from the Moving to Opportunity Experiment*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <https://doi.org/10.3386/w21156>. [104]
- CLGU (2016), *Co-Creating the Urban Future: The Agenda of Metropolises, Cities and Territories. Fourth Global Report on Decentralisation and Local Democracy*, <https://www.gold.uclg.org/reports/gold-iv>. [77]
- CNUCED (2012), *Pink Series Sequel: Expropriation*, <https://investmentpolicy.unctad.org/publications/54/pink-series-sequel-expropriation> (consulté le 27 octobre 2023). [63]
- Corbett, D. et al. (2023), « Re-conceptualising the relationship between informalities, livelihoods and governance towards urban resilience. Learning resilience from the Global South: Re-conceptualising informalities », <https://eprints.qut.edu.au/241889/>. [65]
- de Lange, M. et M. de Waal (dir. pub.) (2019), *The Hackable City*, Springer Singapore, Singapore, <https://doi.org/10.1007/978-981-13-2694-3>. [89]
- Di Ciommo, F. et Y. Shiftan (2017), « Transport equity analysis », *Transport Reviews*, vol. 37/2, pp. 139-151, <https://doi.org/10.1080/01441647.2017.1278647>. [81]
- Diaz Olvera, L., D. Plat et P. Pochet (2008), « Household transport expenditure in Sub-Saharan African cities: Measurement and analysis », *Journal of Transport Geography*, vol. 16/1, pp. 1-13, <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2007.04.001>. [82]
- Dodman, D. et al. (2023), « Cities, settlements and key infrastructure », dans *Climate Change 2022 – Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Cambridge University Press, <https://doi.org/10.1017/9781009325844.008>. [11]
- Easton-Calabria, E. et al. (2022), *Urban Refugees and IDPs in Secondary Cities: Case Studies of Crisis Migration, Urbanisation, and Governance*, <https://data.unhcr.org/es/documents/details/95218> (consulté le 19 septembre 2023). [12]
- Farvacque-Vitkovic, C. et L. Godin (1997), *L'avenir des villes africaines: Enjeux et priorités du développement urbain*, Banque mondiale, <https://documents1.worldbank.org/curated/zh/887151468741657700/pdf/multi0page.pdf>. [34]
- 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, <https://doi.org/10.1162/qjec.2007.122.4.1561>. [107]
- FIT (2023), *Perspectives des transports FIT 2023*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/32bbcca5-fr>. [97]
- FIT (2022), *Monitoring Progress in Urban Road Safety: 2022 Update*, Éditions OCDE, <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/monitoring-progress-urban-road-safety-2022.pdf>. [95]
- Franchini, J. (dir. pub.) (2015), *International Manual of Planning Practice, 2015 Edition*, International Society of City and Regional Planners, ISOCARP. [21]
- Gallegos, D. et al. (2019), *Connecting Africa Through Broadband : A Strategy for Doubling Connectivity by 2021 and Reaching Universal Access by 2030*, <http://documents.worldbank.org/curated/en/131521594177485720/Connecting-Africa-Through-Broadband-A-Strategy-for-Doubling-Connectivity-by-2021-and-Reaching-Universal-Access-by-2030>. [85]
- GlobalABC/AIE/PNUE (2020), *GlobalABC Regional Roadmap for Buildings and Construction in Africa: Towards a Zero-Emission, Efficient and Resilient Buildings and Construction Sector*, IEA, <https://www.iea.org/reports/globalabc-regional-roadmap-for-buildings-and-construction-in-africa-2020-2050>. [9]
- Goodfellow, T. (2013), « Planning and development regulation amid rapid urban growth: Explaining divergent trajectories in Africa », *Geoforum*, vol. 48, pp. 83-93, <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2013.04.007>. [26]
- Google Earth (2013-2021), *Lagos, 6°26'24.0" N 3°34'04.8" E alt 9.08 km*. [39]

- Grant, R. (2014), « Sustainable african urban futures », *American Behavioral Scientist*, vol. 59/3, pp. 294-310, <https://doi.org/10.1177/0002764214550301>. [41]
- Harrison, P. et S. Croese (2022), « The persistence and rise of master planning in urban Africa: Transnational circuits and local ambitions », *Planning Perspectives*, vol. 38/1, pp. 25-47, <https://doi.org/10.1080/02665433.2022.2053880>. [16]
- Hasselwander, M. et J. Bigotte (2023), « Mobility as a service (MaaS) in the Global South: Research findings, gaps, and directions », *European Transport Research Review*, vol. 15/1, p. 13, <https://doi.org/10.1186/s12544-023-00604-2>. [84]
- Huang, C. et al. (2018), *Translating Plans to Development: Impact and Effectiveness of Urban Planning in Tanzania Secondary*, Banque mondiale. [22]
- Huang, X. (2021), « 30 m global impervious surface area dynamics and urban expansion pattern observed by Landsat satellites: From 1972 to 2019 », *Science China Earth Sciences*, vol. 64, pp. 1922-1933, <https://doi.org/10.1007/s11430-020-9797-9>. [37]
- ISTED (1998), *Dynamiques de l'urbanisation de l'Afrique au sud du Sahara*. [32]
- Kanyiehamba, G. (1974), « Urban planning law in East Africa », *Progress in Planning*, vol. 2, pp. 1-83, [https://doi.org/10.1016/0305-9006\(74\)90005-1](https://doi.org/10.1016/0305-9006(74)90005-1). [15]
- Kayi, C. (2021), *Women and Public Transport East Africa: Expanding Available Data and Knowledge Base About Women and Public Transport in Nairobi and Kampala - Nairobi Report*, <https://africa.unwomen.org/en/digital-library/publications/2021/12/women-and-public-transport-in-east-africa> (consulté le 10 octobre 2023). [100]
- Knight Frank (2022), *The Africa Report 2022/2023*, <https://www.knightfrank.com/africareport/2022-06-29-welcome-to-the-africa-report-202223> (consulté le 27 octobre 2023). [75]
- Kollektiv Orangotango+ (dir. pub.) (2018), *This is not an atlas: A global collection of counter-cartographies*, transcript, <https://www.transcript-publishing.com/media/pdf/51/16/32/oa9783839445198VUYbeAWtitkW.pdf>. [83]
- Lamson-Hall, P. et al. (2018), « A new plan for African cities: The Ethiopia Urban Expansion Initiative », *Urban Studies*, vol. 56/6, pp. 1234-1249, <https://doi.org/10.1177/0042098018757601>. [48]
- Lamson-Hall, P. et al. (2015), *A New Plan for African Cities: The Ethiopia Urban Expansion Initiative*, Marron Institute, [https://marroninstitute.nyu.edu/uploads/content/A\\_New\\_Plan\\_for\\_African\\_Cities\\_Oct\\_19\\_2015.pdf](https://marroninstitute.nyu.edu/uploads/content/A_New_Plan_for_African_Cities_Oct_19_2015.pdf). [52]
- Mazzucato, M. et J. Ryan-Collins (2019), « Putting value creation back into 'public value': From market-fixing to market-shaping », n° 2019-05, University College London, [https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/sites/public-purpose/files/public\\_value\\_final\\_30\\_may\\_2019\\_web\\_0.pdf](https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/sites/public-purpose/files/public_value_final_30_may_2019_web_0.pdf). [108]
- Mboup, G. (2013), *Streets as Public Spaces and Drivers of Urban Prosperity*, ONU-Habitat, <https://unhabitat.org/streets-as-public-spaces-and-drivers-of-urban-prosperity>. [64]
- Mercer (2023), *Cost of Living City Ranking 2023*, <https://www.mercer.com/insights/total-rewards/talent-mobility-insights/cost-of-living/>. [74]
- Metropolis (2018), *Affordable Housing: Profiles of Five Metropolitan Cities*, <https://www.metropolis.org/node/4009>. [78]
- Muyeba, S. (2017), « Does strength of tenure rights among the urban poor improve household economies? Contrasting Matero and George in Lusaka city », *International Journal of Urban Sustainable Development*, vol. 10/1, pp. 16-31, <https://doi.org/10.1080/19463138.2017.1383257>. [105]
- Nakamura, S. et al. (2018), « Is living in African cities expensive? », *Applied Economics Letters*, vol. 26/12, pp. 1007-1012, <https://doi.org/10.1080/13504851.2018.1527441>. [73]
- Niger, Loi n°2008-03 (2008), *Loi d'orientation sur l'urbanisme et l'aménagement foncier*, <https://faolex.fao.org/docs/pdf/ner96787.pdf> (consulté le 16 octobre 2023). [24]
- Njuguna, S. (2019), *Effectiveness of Planning Law in Sub-Saharan Africa*, ONU-Habitat, <https://unhabitat.org/effectiveness-of-planning-law-in-sub-saharan-africa>. [109]
- N-Yanbini, N. (2021), « Are we planning gender inclusive land policies? Documentary analysis and expert opinions. », *African Journal on Land Policy and Geospatial Sciences*, ISSN 2657-2664, pp. 480-498, <https://doi.org/10.48346/IMIST.PRSM/ajlp-gs.v4i4.25614> (consulté le 4 octobre 2023). [28]
- Oborn, P. et J. Walters (2020), *Planning for Climate Change and Rapid Urbanisation: Survey of the Built Environment Professions in the Commonwealth*, [https://issuu.com/comarchitect.org/docs/survey\\_of\\_the\\_built\\_environment\\_profesions\\_in\\_the](https://issuu.com/comarchitect.org/docs/survey_of_the_built_environment_profesions_in_the). [18]
- OCDE (2021), *Transport Strategies for Net-Zero Systems by Design*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/0a20f779-en>. [91]
- OCDE (2018), *Divided Cities: Understanding Intra-urban Inequalities*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264300385-en>. [98]
- OCDE (2017), *The Governance of Land Use in OECD Countries: Policy Analysis and Recommendations*, OECD Regional Development Studies, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264268609-en>. [92]
- OCDE/CSAO (2024), *Africapolis* (base de données), <http://www.africapolis.org/> (consulté le 19 janvier 2024). [1]
- 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>. [46]
- OCDE/CSAO (2016), *Internet: West Africans are going mobile but many are still offline*, <https://www.oecd.org/countries/nigeria/42-internet-access-west-africa.pdf>. [86]
- OCDE/CSAO (2013), *Peuplement, marché et sécurité alimentaire*, Cahiers de l'Afrique de l'Ouest, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264187412-fr>. [3]
- OCDE/ONU-CEA/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/10.1787/3834ed5b-en>. [7]
- Odendaal, N. (2022), « Splintering by proxy: A reflection on the spatial impacts and distributed agency of platform urbanism », *Journal of Urban Technology*, vol. 29/1, pp. 21-27, <https://doi.org/10.1080/10630732.2021.2007204>. [90]
- ONU-DAES (2023), *World Population Prospects 2022*, <https://population.un.org/wpp/Graphs/Probabilistic/POP/TOT/908>. [2]
- ONU-DAES (s.d.), *World Urbanization Prospects: The World Cities in 2018*, [https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/files/documents/2020/jan/un\\_2018\\_worldcities\\_databooklet.pdf](https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/files/documents/2020/jan/un_2018_worldcities_databooklet.pdf). [110]
- ONU-Habitat (2022), *Our City Plans. An Incremental and Participatory Toolbox for Urban Planning*, ONU-Habitat, <https://unhabitat.org/our-city-plans-an-incremental-and-participatory-toolbox-for-urban-planning> (consulté le 4 octobre 2023). [25]

- ONU-Habitat (2018), *Urban Law Tools. Volume 1: Planning Land Assessment Framework*, ONU-Habitat, [https://unhabitat.org/sites/default/files/2019/11/plaf\\_1.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2019/11/plaf_1.pdf). [62]
- ONU-Habitat (2015), *International Guidelines on Urban and Territorial Planning*, ONU-Habitat, <https://unhabitat.org/international-guidelines-on-urban-and-territorial-planning>. [27]
- ONU-Habitat (2011), *Affordable Land and Housing in Africa. Volume 3.*, ONU-Habitat, <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Affordable%20Land%20and%20Housing%20in%20Africa.pdf>. [17]
- ONU-Habitat (2009), *Global Report on Human Settlements 2009. Planning Sustainable Cities: Policy Directions*. [8]
- ONU-Habitat, African Planners Association (2014), *The State of Planning in Africa, An Overview*, ONU-Habitat, <https://unhabitat.org/the-state-of-planning-in-africa-an-overview>. [20]
- Otero, G., R. Carranza et D. Contreras (2021), « Spatial divisions of poverty and wealth: Does segregation affect educational achievement? », *Socio-Economic Review*, vol. 21/1, pp. 617-641, <https://doi.org/10.1093/ser/mwab022>. [101]
- Pagano, M. et A. Bowman (2000), *Vacant Land in Cities: An Urban Resource*, The Brookings Institution. Center on Urban & Metropolitan Policy, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/paganofinal.pdf>. [38]
- Pastor, M. (2007), « Cohesion and competitiveness: Business leadership for regional growth and social equity », dans *Competitive Cities in the Global Economy*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264027091-16-en>. [55]
- 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. [49]
- Paul, N., V. Silva et D. Amo-Oduro (2022), « Development of a uniform exposure model for the African continent for use in disaster risk assessment », *International Journal of Disaster Risk Reduction*, vol. 71, p. 102823, <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2022.102823>. [45]
- Picard, P. et H. Selod (2020), « Customary Land Conversion and the Formation of the African City », *Policy Research Working Paper*, n° 9192, World Bank Group, <https://hdl.handle.net/10986/33484> (consulté le 19 septembre 2023). [59]
- Pinto, A. et al. (dir. pub.) (2023), *Road safety in Latin America and the Caribbean: After a Decade of Action Prospects for Safer Mobility*, Inter-American Development Bank, <https://doi.org/10.18235/0004843>. [96]
- Pitcher, M. (2017), « Varieties of residential capitalism in Africa: Urban housing provision in Luanda and Nairobi », *African Affairs*, vol. 116/464, pp. 365-390, <https://doi.org/10.1093/afraf/adx009>. [50]
- Puga, D. (2010), « The magnitude and causes of agglomeration economies », *Journal of Regional Science*, vol. 50/1, pp. 203-2019, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2009.00657.x>. [14]
- Rekhviashvili, L. et al. (2022), « Informalities in urban transport: Mobilities at the heart of contestations over (in)formalisation processes », *Geoforum*, vol. 136, pp. 225-231, <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2022.05.008>. [88]
- République Algérienne Démocratique et Populaire (2010), *Loi n. 10-02 du 16 Rajab 1431 correspondant au 29 juin 2010 portant approbation du Schéma National d'Aménagement du Territoire*, <https://andp.unescwa.org/sites/default/files/2020-09/Sch%C3%A9ma%20National%20d%E2%80%99Am%C3%A9nagement%20du%20Territoire%20%28SNAT%29%202030.pdf> (consulté le 23 octobre 2023). [58]
- Ryser, J. et T. Franchini (dir. pub.) (2015), *International Manual of Planning Practice*, International Society of City and Regional Planners, ISOCARP. [35]
- Schumann, A. (2021), « How is life in West Africa's cities?: Results from an online perception survey of life in urban areas », *Notes ouest-africaines*, n° 32, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/fd30fbc6-en>. [76]
- Seager, J. et K. Toepfer (2005), « Gender, environment and the Millennium Development Goals: the UNEP Perspective », *Perceptions*, pp. 115-140, <http://sam.gov.tr/pdf/perceptions/Volume-X/summer-2005/Seager-Toepfer.pdf>. [4]
- Sheng Yap, K. et K. de Wandeler (2010), « Self-help housing in Bangkok », *Habitat International*, vol. 34/3, pp. 332-341, <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2009.11.006>. [80]
- SSATP (2022), *Urban Mobility in African Cities: Developing National Urban Mobility Policy and Delivering at the City Level - Summary Report*, Banque mondiale, <http://hdl.handle.net/10986/37082>. [93]
- Stehlin, J., M. Hodson et A. McMeekin (2020), « Platform mobilities and the production of urban space: Toward a typology of platformization trajectories », *Environment and Planning A: Economy and Space*, vol. 52/7, pp. 1250-1268, <https://doi.org/10.1177/0308518x19896801>. [87]
- 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>. [47]
- Terraza, H. et al. (2020), *Handbook for Gender-Inclusive Urban Planning and Design*, Banque mondiale, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33197> (consulté le 4 octobre 2023). [29]
- The Economist (2020), *Housing. Shaking the foundations*, <https://www.economist.com/special-report/2020-01-18> (consulté le décembre 2023). [70]
- Tribillon, J. (2016), *Le droit nuit gravement à l'urbanisme*, Éditions de la Villette. [54]
- Türk, U. et J. Östh (2019), « How much does geography contribute? Measuring inequality of opportunities using a bespoke neighbourhood approach », *Journal of Geographical Systems*, vol. 21/2, pp. 295-318, <https://doi.org/10.1007/s10109-019-00297-z>. [102]
- UMDF/BAD (2022), *Promoting Affordable Housing in African Cities. AfDB Sustainable Urban Development Action Plan (SUDAP)*, [https://www.afdb.org/sites/default/files/2023/01/18/promoting\\_affordable\\_housing\\_in\\_african\\_cities\\_-\\_sudap\\_paper\\_-\\_afdb\\_umdf\\_-\\_2022.pdf](https://www.afdb.org/sites/default/files/2023/01/18/promoting_affordable_housing_in_african_cities_-_sudap_paper_-_afdb_umdf_-_2022.pdf). [72]
- UNICEF (2018), *Child Friendly Cities and Communities Handbook*, United Nations Children's Fund (UNICEF), <https://www.unicef.org/eap/reports/child-friendly-cities-and-communities-handbook> (consulté le 5 octobre 2023). [30]
- UNICEF (2018), *Shaping Urbanization for Children: A Handbook on Child-Responsive Urban Planning*, [https://www.unicef.org/media/47616/file/UNICEF\\_Shaping\\_urbanization\\_for\\_children\\_handbook\\_2018.pdf](https://www.unicef.org/media/47616/file/UNICEF_Shaping_urbanization_for_children_handbook_2018.pdf) (consulté le 5 octobre 2023). [6]
- Union africaine (2023), *The African Leaders' Nairobi Declaration on Climate Change and Call to Action*, [https://www.afdb.org/sites/default/files/2023/09/08/the\\_african\\_leaders\\_nairobi\\_declaration\\_on\\_climate\\_change-rev-eng.pdf](https://www.afdb.org/sites/default/files/2023/09/08/the_african_leaders_nairobi_declaration_on_climate_change-rev-eng.pdf). [67]

- van Noorloos, F. et M. Kloosterboer (2017), « Africa's new cities: The contested future of urbanisation », *Urban Studies*, vol. 55/6, pp. 1223-1241, <https://doi.org/10.1177/0042098017700574>. [42]
- Vigneron, E. (2013), « Inégalités de santé, inégalités de soins dans les territoires français », *Les Tribunes de la santé*, vol. n° 38/1, p. 41, <https://doi.org/10.3917/seve.038.0041>. [103]
- Waldman, S. (2015), *Home Is Where the Cartel Is*, <https://www.interfluidity.com/v2/6287.html> (consulté le 20 août 2023). [79]
- Watson, V. (2013), « African urban fantasies: Dreams or nightmares? », *Environment and Urbanization*, vol. 26/1, pp. 215-231, <https://doi.org/10.1177/0956247813513705>. [43]
- Watson, V. (2009), « The planned city sweeps the poor away...: Urban planning and 21st century urbanisation », *Progress in Planning*, vol. 72/3, pp. 151-193, <https://doi.org/10.1016/j.progress.2009.06.002>. [33]

# Annexe 2.A. Ministères chargés de la planification urbaine par pays

Pays	Ministère
Afrique du Sud	<i>Ministry of Human Settlements</i> [Ministère des Établissements Humains]
Algérie	Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de la Ville (MHUV)
Angola	<i>Ministério do Ordenamento do Território e Habitação</i> (MINOPUH) [Ministère de l'Aménagement du Territoire et du Logement]
Bénin	Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable (MCVDD)
Botswana	Ministère des Terres et des Eaux (Département de l'Aménagement du Territoire)
Burkina Faso	Ministère de l'Urbanisme, des Affaires Foncières et de l'Habitat
Burundi	Ministère de l'Eau, de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme (MEEATU)
Cabo Verde	<i>Ministério das Infraestruturas, do Ordenamento do Território e Habitação</i> (MIOTH) [Ministère des Infrastructures, de l'Aménagement du Territoire et de l'Habitat]
Cameroun	<i>Ministry of Housing and Urban Development</i> (MINHDU) [Ministère de l'Habitat et du Développement Urbain]
Comores	Ministère de l'Aménagement du Territoire, des Infrastructures, de l'Urbanisme et de l'Habitat
Côte d'Ivoire	Ministère de la Construction, du Logement et de l'Urbanisme (MCLU)
Djibouti	Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Environnement
Égypte	مِنِستَرَة العِمارة والتعمير والتطوير العمراني [Ministère de l'Habitat, des Services Publics et des Communautés Urbaines (MoHUUC)]
Érythrée	<i>Ministry of Land, Water and Environment</i> [Ministère des Affaires Foncières, de l'Eau et de l'Environnement]
Eswatini	<i>Ministry of Housing and Urban Development</i> [Ministère de l'Habitat et du Développement Urbain]
Éthiopie	የከተማ ፕላንና ቤቶች እና የህዝብ ንፅህና ሚኒስቴር [Ministère de l'Urbanisme et des Infrastructures]
Gabon	Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et du Cadastre
Gambie	<i>Ministry of Lands and Regional Government</i> (MOLRG) [Ministère des Affaires Foncières et du Gouvernement Régional]
Ghana	<i>Ministry of Local Government, Decentralisation and Rural Development</i> (MLGDRD), <i>Land Use and Spatial Planning Authority</i> [Ministère des Collectivités Locales, de la Décentralisation et du Développement Rural, Autorité chargée de l'Utilisation du Sol et de l'Aménagement du Territoire]
Guinée	Ministère de l'Urbanisme de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire (MUHAT) [ <i>Ministry of Urban Planning, Housing and Regional Development</i> ]
Guinée-Bissau	<i>Ministério das Obras Públicas, Habitação e Urbanism</i> [Ministère des Travaux Publics, de l'Habitat et de l'Urbanisme]
Guinée équatoriale	<i>Ministério de Obras Públicas y Urbanismo</i> [Ministère des Travaux Publics et de l'Urbanisme]
Kenya	<i>Ministry of Lands, Public Works, Housing and Urban Development</i> [Ministère des Territoires, des Travaux Publics, de l'Habitat et de l'Urbanisme]
Lesotho	<i>Ministry of Local Government, Chieftainship, Home Affairs and Police</i> [Ministère du Gouvernement local, de la Chefferie, de l'Intérieur et de la Police]
Liberia	<i>Ministry of Public Works</i> [Ministère des Travaux Publics]
Libye	Non disponible
Madagascar	Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire (MDAT)
Malawi	<i>Ministry of Lands, Department of Physical Planning</i> [Ministère des Affaires Foncières, Département de l'Aménagement du Territoire]





Pays	Ministère
Mali	Ministère de l'Urbanisme de l'Habitat des Domaines de l'Aménagement du Territoire et de la population (MUHDATP)
Maroc	Ministère de l'Aménagement du Territoire National, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville
Maurice	<i>Ministry of Housing and Lands</i> [Ministère de l'Habitat et des Affaires Foncières]
Mauritanie	Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire (MHUAT)
Mozambique	<i>Ministério da Terra e Ambiente</i> [Ministère des Affaires Foncières et de l'Environnement]
Namibie	<i>Ministry of Urban and Rural Development</i> (MURD) [Ministère du Développement Urbain et Rural]
Niger	Ministère de l'Aménagement du Territoire et du Développement Communautaire (MATDC)
Nigéria	<i>Federal Ministry of Housing and Urban Development</i> (FMHUD) [Ministère Fédéral de l'Habitat et du Développement Urbain]
Ouganda	<i>Ministry of Lands, Housing and Urban Development</i> [Ministère des Affaires Foncières, de l'Habitat et du Développement Urbain]
République centrafricaine	Ministère de l'Urbanisme de la Ville et de l'Habitat
République démocratique du Congo	Ministère de l'Urbanisme et Habitat
République du Congo	Ministère de l'Aménagement du Territoire
Rwanda	<i>Ministry of Infrastructure</i> (MININFRA) [Ministère des Infrastructures]
Sao Tomé-et-Principe	<i>Ministério das Infraestruturas, Recursos Naturais</i> [Ministère de l'Infrastructure et des Ressources Naturelles]
Sénégal	Ministère de l'Urbanisme, des Collectivités Territoriales et de l'Aménagement des Territoires (MUCTAT)
Seychelles	<i>Ministry of Lands and Housing</i> [Ministère des Affaires Foncières et de l'Habitat]
Sierra Leone	<i>Ministry of Lands, Housing and Country Planning</i> (MLHCP) [Ministère des Affaires Foncières, de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire]
Somalie	<i>Ministry of Public Works and Reconstruction, Directorate of Urban Planning and Development</i> [Ministère des Travaux Publics et de la Reconstruction, Direction de l'Urbanisme et du Développement]
Soudan	<i>Ministry of Physical Planning and Urban Development</i> (MPPPU) [Ministère des Affaires Foncières et du Développement Urbain]
Soudan du Sud	<i>Ministry of Lands, Housing and Physical Planning</i> (MHPP) [Ministère des Affaires Foncières, de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire]
Tanzanie	<i>Wizara ya Ardhi, Nyumba na Maendeleo ya Makazi</i> [Ministère des Affaires Foncières, de l'Habitat et du Développement de l'Habitat]
Tchad	Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Habitat et de l'Urbanisme (MATDHU)
Togo	Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Réforme Foncière
Tunisie	Ministère de l'Équipement et de l'Habitat
Zambie	<i>Ministry of Local Government and Rural Development, Department of Physical Planning</i> [Ministère des Collectivités Locales et du Développement Rural, Département de l'Aménagement du Territoire]
Zimbabwe	<i>Ministry of Local Government and Public Works</i> [Ministère des Collectivités Locales et des Travaux Publics]

**Note** Liste établie par les auteurs sur la base d'informations publiquement disponibles.

# Annexe 2.B. Noms des plans d'urbanisme par pays

## Pratiques communes de dénomination des plans d'urbanisme dans certains pays africains

<b>Arabe</b> – Égypte	يحييتارنتسالا ططخجلا عورشم
<b>Anglais</b> – Afrique du Sud, Botswana, Eswatini, Éthiopie, Gambie, Ghana, Kenya, Lesotho, Libéria, Libye, Malawi, Maurice, Namibie, Nigéria, Ouganda, Rwanda, Seychelles, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Soudan du Sud, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe	<p><b>Plans d'urbanisme</b>            Development Plan (BWA, SWZ, LSO)            Structure Plan (GHA, MWI, NAM)            Physical Development Plan (GMB, UGA)            Strategic Urban Development Plan (KEN, SLE)            Spatial and urban plans (LBR, NGA)            Masterplan for Land Management and Urban Planning ; Local Land Development Plan (RWA)            City-wide plan or settlement plan (SSD)            Spatial Development Framework ; Schemes (ZAF)            Local Plan, Local Area Plan (ZMB)</p> <p><b>Plans détaillés</b>            Land Subdivision Plan (RWA), Layout Plans (ZWE) Land use plans (SLE) ; Subject Plan (NGA), Action Area Plans (MUS) Detailed plans (EGY) ; Detailed planning schemes (TZA)</p>
<b>Français</b> – Algérie, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Côte d'Ivoire, Djibouti, Gabon, Mali, Maroc, Mauritanie, Niger, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Tchad, Togo	<p><b>Plans d'urbanisme</b>            Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) (BEN, BDI, CMR, DJI, GAB, NER, TGO)            Schéma directeur d'aménagement urbain (BFA, MAR, MRT)            Schéma de perspectives décennales (CIV)            Plan d'Urbanisme Directeur (CIV)            Plan Directeur d'Urbanisme (SEN)            Plan directeur urbain (CMR)            Plan directeur d'aménagement (COD)            Schéma directeur d'urbanisme (COG)            Plan directeur d'aménagement et d'urbanisme de la wilaya (PDAU) (DZA)            Plan de développement urbain (GIN)            Plan d'urbanisme directeur (PUDI)            Plan d'aménagement (MAR, TUN)            Plan urbain de référence (NER)</p> <p><b>Plans détaillés</b>            Plan d'occupation des sols, Plans d'Urbanisme Sectoriel (PUS - MLI)            Plan particulier d'aménagement du territoire (COG)            Plan de zonage (PUDé) (MDG)            Plan d'urbanisme de détails (CIV, SEN)</p>
<b>Portugais</b> – Angola, Cabo Verde, Guinée-Bissau, Mozambique	<p><b>Plans d'urbanisme</b>            Plano Director Municipal (AGO, CPV)            Plano geral urbanístico ; Plan General de Ordenación Urbana (GNB)            Planos de Estrutura Urbana (MOZ)</p> <p><b>Plans détaillés</b>            Planos de Pormenor (MOZ)</p>
<b>Espagnol</b> – Guinée équatoriale	<p><b>Plans d'urbanisme</b>            Plan General de Ordenación Urbana de la ciudad (GNQ)</p>

**Note** Cette liste des noms de plans utilisés dans les pays africains est non exhaustive. Il n'est pas rare que les pays utilisent des noms différents en fonction de la taille de la ville. La distinction entre les plans économiques et spatiaux est parfois floue, en particulier dans les pays d'Afrique de l'Est. La distinction exacte entre les différents plans n'est souvent pas claire. Les plans sont souvent obsolètes et les noms officiels peuvent changer après leur achèvement. Le tableau énumère les appellations courantes rencontrées sur le continent dans le cadre de cette étude.

**Source** Cette liste a été établie à partir de sources multiples. Veuillez consulter les références pour plus d'informations.



# 3

## Gouverner des villes en pleine expansion

Ces 30 dernières années, les pays africains se sont dotés de collectivités territoriales et ont entrepris diverses réformes afin de leur transférer tout un éventail de pouvoirs et de compétences. Les améliorations de la gouvernance urbaine n'ont toutefois pas été aussi rapides que la croissance des villes, avec pour conséquence la multiplication des quartiers informels, l'exclusion systématique de larges pans de la population des services urbains et une faible gestion municipale. Pour y remédier, les villes ont besoin d'une approche renouvelée de la gouvernance urbaine, mettant à profit les dispositifs institutionnels existants tout en renforçant la gouvernance multi-niveaux. De leur côté, les politiques urbaines et les politiques de développement nationales ont un rôle décisif à jouer pour rappeler l'urgence d'encadrer les dynamiques d'urbanisation et la place incontournable de la gouvernance urbaine. Toute action de gouvernance urbaine gagnerait à être plus inclusive, intégrant l'ensemble des citoyens et des communautés.





## Une gouvernance urbaine efficace s'impose face à la rapidité de la croissance des villes

Durant les décennies 2020 à 2050, l'Afrique devrait être la région du monde à l'urbanisation la plus rapide. Au cours de cette période, les villes du continent devraient ainsi voir leur population doubler, avec 704 millions de citoyens supplémentaires. Cette croissance est portée à la fois par la croissance naturelle de la population, la transformation des zones rurales et les migrations des zones rurales vers les villes. Dans la période 2020-50, la population totale augmentera à un taux annuel estimé à 1.7 %, une augmentation totale d'au minimum 900 millions d'habitants (OCDE/CSAO, 2023[1]) (chapitre 1), soit plus de la moitié de la croissance démographique mondiale anticipée sur cette même période (ONU-DAES, 2023[2])<sup>1</sup>.

L'urbanisation peut se révéler une dynamique extrêmement positive, vectrice de changements économiques, sociaux et politiques. Elle est liée à une augmentation du niveau d'éducation, un meilleur accès aux services clés associés à des retombées positives sur la santé, de meilleures opportunités d'éducation et d'emploi pour les femmes, et une plus grande participation citoyenne. Sur le plan économique, on estime en outre à hauteur de 0.33 point de pourcentage la contribution des villes à la croissance annuelle moyenne du produit intérieur brut (PIB) par habitant sur le continent de 2001 à 2020 (OCDE/ONU-CEA/BAD, 2022[3]). Toutefois, les villes africaines n'exploitent pas pleinement le potentiel des économies d'agglomération, pas plus qu'elles ne permettent un accès équitable au logement, aux opportunités et aux services. Leurs externalités négatives, notamment les problèmes d'embouteillages et d'offre foncière, freinent leur développement et constituent autant d'obstacles à des investissements urbains pourtant cruciaux.

La gouvernance urbaine a donc ici un rôle essentiel à jouer, en accompagnant ces villes dans leur rapide expansion et en cherchant des réponses aux problèmes qui entravent leur potentiel économique. La gouvernance urbaine englobe les processus, structures et institutions responsables de la gestion et de la supervision des affaires de la ville<sup>2</sup>. Dans ce cadre, une multitude d'acteurs – autorités et organismes territoriaux, entités formelles et informelles – décident collectivement de la planification, du financement et de la gestion des zones urbaines. Les collectivités territoriales, entités décentralisées instituées par le gouvernement central, jouent à cet égard un rôle clé, elles qui représentent les besoins des habitants et sont souvent chargées de gérer la fourniture des services publics.

Pourtant, en l'état actuel des choses, les systèmes de gouvernance urbaine ne disposent pas des ressources financières et des cadres politiques adéquats pour relever ces défis. La plupart du temps, les politiques nationales ne définissent en effet aucune stratégie d'accompagnement de la croissance urbaine et de ses défis spécifiques, et à de rares exceptions près – en général, des capitales –, l'écrasante majorité des villes ne disposent pas de collectivités territoriales dotées du pouvoir financier et politique nécessaire pour être force de propositions politiques et d'investissements dans les infrastructures et services.

## La rapidité du processus d'urbanisation requiert des actions rapides

La fenêtre d'action dont disposent les décideurs politiques pour répondre aux besoins de gouvernance des villes africaines est extrêmement limitée dans le temps. Ainsi, si l'on prend l'Amérique du Sud et l'Amérique centrale comme points de référence, l'urbanisation devrait se stabiliser sur le continent africain quand environ 70 % à 80 % de sa population vivra dans des villes (de tailles variées), point de bascule qui, d'après les estimations d'Africapolis, devrait se produire après 2050. Or, plus le processus d'urbanisation avance, plus les possibilités de corriger les conséquences d'une mauvaise gouvernance urbaine deviennent rares et coûteuses. L'Amérique du Sud et l'Amérique centrale en sont un exemple édifiant : alors que le processus d'urbanisation y est arrivé à son terme, les villes y comptent parmi les plus inégales du monde. Quelques quartiers bien planifiés et très développés à revenus élevés et intermédiaires y côtoient une multitude d'autres quartiers informels non viabilisés accueillant, eux, la majorité de la population (USAID, 2010[4]). Une trajectoire de développement urbain que semble avoir empruntée le paysage fragmenté des villes africaines.

Comme pour l'Amérique latine, les lacunes du cadre de gouvernance urbaine, voire son absence, sont les principales responsables d'un mauvais état actuel des zones urbaines africaines. La faiblesse des institutions urbaines du continent rendra difficile le développement, la transformation et la gestion des villes, tout comme l'amélioration de la gouvernance urbaine. Aujourd'hui, la plupart des villes africaines ne disposent pas, de fait, de collectivités territoriales dotées du pouvoir politique et financier nécessaire pour relever les défis de la rapidité de l'expansion urbaine. Pour améliorer les systèmes de gouvernance urbaine, des institutions à même de gérer des processus multipartites inclusifs et de parvenir à un large consensus sur les objectifs stratégiques apparaissent ainsi essentielles.

Des améliorations sont bien sûr possibles, mais pour l'heure, la rapidité des dynamiques d'urbanisation sur le continent ne s'est pas accompagnée d'efforts de transformation des structures de gouvernance urbaine suffisants. Et même lorsque des réformes institutionnelles ont permis la mise en place de collectivités territoriales chargées de réglementer et d'accompagner le développement des zones urbaines, le pouvoir de ces autorités s'est révélé trop faible et les politiques et ressources en place trop insuffisantes, pour relever les principaux défis auxquels les villes sont confrontées. Une nouvelle approche de la gouvernance, prenant en compte l'ensemble des parties prenantes – au sein et entre les différents niveaux de gouvernement – est donc nécessaire pour améliorer la gestion des zones urbaines. La participation accrue des habitants, du secteur privé et des organisations de la société civile à la définition des objectifs et stratégies d'action apparaît en outre indispensable pour garantir un plus large appui politique aux politiques urbaines et améliorer ainsi leurs chances de mise en œuvre.

### Faire évoluer le discours sur l'urbanisation pour vaincre les résistances politiques à la réforme de la gouvernance urbaine

Les lacunes de la gouvernance urbaine à travers le continent africain sont en partie dues à la persistance de discours négatifs sur l'urbanisation, qui imprègnent les politiques publiques depuis l'indépendance des pays africains dans les années 1960. L'urbanisation est parfois dépeinte comme un échec du développement rural, qui aurait nécessité l'intensification des investissements dans les zones rurales. Pour y remédier, les solutions ont souvent consisté à tenter de freiner l'exode rural, et les politiques urbaines de nombreux pays ont même été conçues, implicitement ou explicitement, à contresens des dynamiques de développement, exacerbant l'antagonisme entre zones urbaines et rurales (Farvaque-Vitkovic et Godin, 1998[5]).

En conséquence, l'idée que les gouvernements nationaux devaient investir dans leurs villes en pleine expansion pour éviter la progression des bidonvilles et de la pauvreté urbaine n'a pas été facilement admise, et peu d'investissements ont été réalisés en faveur des zones précaires. Jusqu'à la fin des années 1990, les politiques publiques ne prennent pas pleinement en compte l'importance de l'urbanisation dans le processus global de croissance économique. Les conférences internationales tentent cependant de mettre l'accent sur la nécessité de valoriser les villes, à l'instar de la deuxième Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II, Istanbul, Türkiye, 1996), qui reconnaît les villes comme partenaires à part entière de la coopération internationale.

Les travaux de recherche et de sensibilisation qui s'ensuivent montrent en quoi le bon fonctionnement des zones urbaines peut contribuer à libérer le potentiel de développement de l'ensemble des territoires. Ces 20 dernières années sont, dans cette droite ligne, celles de la reconnaissance dans le débat politique continental du caractère inéluctable de l'urbanisation et de la contribution essentielle des villes au développement économique national et à la réduction de la pauvreté (AMCHUD, 2012[6] ; Union africaine, 2015[7]).

Trois messages clés ont permis ce changement de paradigme : i) aucun pays n'a pu se hisser dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire sans passer par une industrialisation et une urbanisation ; ii) la densification, la réduction des distances et la productivité comptent parmi les pierres angulaires de la réussite économique, autant de conditions que ne réunissent pas les zones rurales ; iii) c'est à proximité des villes que le développement rural est le plus optimal et la distinction urbain-rural est une fausse dichotomie – des messages à rebours des idéologies nationalistes africaines, globalement sceptiques à l'égard de l'urbanisation et attachées à la vie et à la culture rurales (Banque mondiale, 2008[8]).

### Ouvrir la voie à une nouvelle approche de la gouvernance urbaine

Ces discours négatifs sur l'urbanisation contribuent à expliquer pourquoi si peu d'autorité politique et de ressources ont jusqu'ici été consacrées à la gouvernance urbaine. L'approche qui présidait au processus décisionnel et à l'allocation des ressources insistait davantage sur les effets préjudiciables de l'urbanisation plutôt que sur son potentiel de croissance équitable et inclusive et de réduction de la pauvreté. Or, malgré la multiplication des éléments attestant des effets positifs de l'urbanisation, les politiques publiques continuent d'aborder avec frilosité les questions qu'elle soulève. Pour qu'une nouvelle approche de la gouvernance urbaine soit possible, il faudrait que les gouvernements nationaux fassent de l'urbanisation durable et inclusive un objectif national, transcendant les cloisonnements sectoriels. La manière dont la planification du développement et les politiques urbaines sont conçues à l'échelon national, et dont les systèmes de gouvernance urbaine sont structurés, font de la croissance urbaine un problème ou une opportunité.

### Encadré 3.1. Intégrer une perspective urbaine dans la planification nationale du développement en Afrique : guide à l'intention des décideurs politiques

La Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (ONU-CEA, 2018[9]) appelle à l'intégration d'une perspective urbaine dans la planification nationale du développement pour cinq raisons : 1) la nécessité d'investissements des gouvernements dans les zones urbaines pour relever l'ensemble des défis, les villes n'étant pas dotées de capacités financières suffisantes ; 2) le besoin d'intervenir spatialement pour stimuler la productivité urbaine à l'échelle nécessaire au développement urbain, qui ne saurait suivre une simple logique d'allocation des ressources nationales selon des critères démographiques ; 3) la nécessité d'identifier les

priorités nationales et les arbitrages entre régions, villes et secteurs, à la lumière du rendement potentiel de chaque ville et des priorités des programmes urbains avec des ressources limitées ; 4) la nécessité d'interventions à des échelles géographiques dépassant les prérogatives locales et requérant une coordination et une vision à long terme ; et 5) l'incidence des politiques économiques sur la répartition spatiale des activités économiques et de la population et en corollaire sur l'équilibre des systèmes urbains (Chapitre 2).

Source ONU-CEA (2018[9])

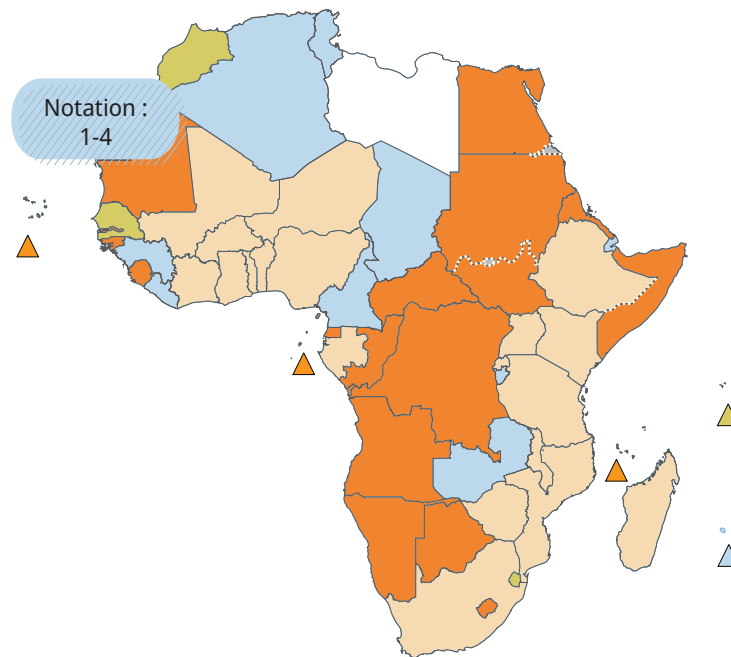
L'intégration du développement urbain et de la gouvernance urbaine dans les plans nationaux de développement (PND) est une première étape indispensable à la possibilité d'une action efficace à l'échelon local. Porteurs d'une vision à long terme, ces plans définissent les stratégies destinées à orienter le développement économique et fixent les priorités des secteurs économiques et de croissance à l'échelon national. Ils peuvent notamment guider les objectifs de gouvernance urbaine en arbitrant entre les investissements en fonction de leur potentiel, mais aussi orienter les priorités en matière de répartition spatiale de l'activité économique et promouvoir ainsi des systèmes urbains équilibrés. Ils doivent faire de l'équité et de l'efficacité du développement urbain l'un de leurs objectifs à part entière, qui ne saurait se concrétiser sans une gouvernance urbaine plus adaptée (Encadré 3.1).

Si les pays africains sont de plus en plus nombreux à disposer de plans nationaux de développement intégrant les questions urbaines, la plupart d'entre eux ne font toutefois référence aux enjeux spatiaux que de manière générique. Ils entérinent souvent un fort déséquilibre au sein de la hiérarchie urbaine – à l'avantage des villes principales – avec des objectifs d'infrastructures et de services qui peuvent sembler déconnectés des réalités du terrain. Dans l'optique d'une gouvernance urbaine adéquatement accompagnée et soutenue par une volonté politique cohérente, les plans nationaux de développement devraient promouvoir les forces économiques de chaque ville ainsi que de leur espace périurbain. Cette démarche devrait encourager les interactions et les échanges mutuellement bénéfiques, pour la création d'emplois et la croissance économique (ONU-CEA, 2018[9]).

La mise en place d'une gouvernance urbaine efficace passe également, du côté des gouvernements, par la définition de politiques urbaines nationales (PUN). Il s'agit selon le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), d'« un ensemble cohérent de décisions fondées sur un processus délibéré mené par le gouvernement, [visant à] coordonner et rallier les différents acteurs autour d'une vision et d'un objectif communs orientés vers la promotion d'une stratégie de développement urbain plus transformatrice, plus productive, plus inclusive et plus résiliente à long terme » (ONU-Habitat, 2014[10]). Ces politiques urbaines nationales devraient définir une vision et des principes directeurs entérinant le lien positif entre croissance urbaine et objectifs nationaux de développement, et proposer des actions mettant à profit le potentiel économique et social de l'urbanisation, tout en atténuant les externalités négatives. Pour avoir une réelle incidence sur l'amélioration de la gouvernance urbaine, elles doivent préciser les responsabilités des différents niveaux de gouvernement et les institutions chargées de l'aménagement du territoire urbain<sup>3</sup>. Elles peuvent par ailleurs jouer un rôle central dans l'identification des défis liés à l'accès au foncier et des principes environnementaux devant présider au développement urbain (ONU-Habitat, 2017[11] ; Cartwright et al., 2018[12]).

En 2021, moins de la moitié des pays du continent africain disposaient d'une politique urbaine nationale. Certains signes positifs s'observent néanmoins, avec, entre 2015 et 2021, l'adoption d'une politique urbaine par huit pays supplémentaires (CGLU Afrique, Cities Alliance, 2021[13] ; Turok, 2015[14])<sup>4</sup>. Ces politiques peuvent libérer le pouvoir économique des villes en ciblant certaines externalités

**Carte 3.1. Politiques urbaines nationales (PUN) sur le continent africain**



**Notation**

- 4** Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national avec définition des modalités des capacités techniques et financières de mise en œuvre
- 3** Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national, mais non complétée par les moyens techniques et financiers adéquats
- 2** Réflexion sur l'urbanisation au niveau national, mais stratégie urbaine non encore définie
- 1** Pas de stratégie urbaine nationale

**Note** Critère d'évaluation (CEE rating) numéro 10, Stratégie urbaine.

**Source** CGLU Afrique, Cities Alliance (2021[13])

négligées, comme les embouteillages, la pollution et le manque de services. Elles peuvent mettre en place les institutions et instruments adéquats pour gérer l'extension périphérique des villes et promouvoir une croissance plus compacte et inclusive, répondant ainsi à plusieurs enjeux essentiels des Objectifs de développement durable des Nations Unies et du Nouvel agenda urbain (glossaire). Elles peuvent inclure une planification à rebours, pour rattraper les retards de fourniture de services dont pâtissent les quartiers informels non aménagés et non viabilisés, présents dans la quasi-totalité des villes africaines (Chapitre 2)<sup>5</sup>.

Les politiques urbaines nationales doivent par ailleurs réunir les ressources financières nécessaires à leur mise en œuvre. Il s'agit en effet là d'un important défi auquel se heurtent de nombreux pays africains. Vingt d'entre eux se sont dotés d'une stratégie urbaine sans toutefois mettre en place les institutions et les moyens indispensables à sa

mise en œuvre. Toute stratégie urbaine nationale sera alors consolidée grâce à des structures de gouvernance multi-niveaux et à des instruments financiers supplémentaires en soutien des investissements.

L'approche de la gouvernance urbaine doit être repensée pour passer d'une centralisation et d'un cloisonnement vers plus d'intégration et d'inclusivité. Ceci suppose une collaboration et une coordination actives entre les différents niveaux de gouvernement, ainsi que le transfert des responsabilités et des ressources adéquates (gouvernance multi-niveaux, glossaire). Cette approche de la gouvernance urbaine doit être à l'écoute de l'ensemble des habitants, agir en fonction des réalités du terrain et aider à fournir les infrastructures et services nécessaires. Elle doit en outre veiller à l'implication des différentes parties prenantes, gage de représentativité mais aussi de responsabilisation des collectivités territoriales. De son côté, le gouvernement

central a un rôle de renforcement des capacités à jouer auprès des collectivités territoriales afin de leur permettre de mieux planifier et gérer la croissance urbaine.

## Institutions chargées de la gouvernance urbaine

Un bon système de gouvernance urbaine doit être en mesure de définir clairement les objectifs, politiques et procédures relatives à la gestion de la ville, et veiller à ce que toute action, publique ou privée, se traduise par des améliorations concrètes sur le terrain (services et infrastructures ainsi qu'une meilleure accessibilité). Le gouvernement central peut donner des moyens à cette gouvernance, via le transfert des pouvoirs de décision ou/et de mise en œuvre aux collectivités territoriales (décentralisation) ou aux institutions et organismes du gouvernement central établis sur l'ensemble du territoire national (déconcentration). Ce transfert de pouvoir ou de compétence obéit au principe de subsidiarité, selon lequel la prise de décision est la plus efficace « (a) là où la responsabilité des résultats sera assumée ; et (b) à proximité immédiate du lieu où les actions seront entreprises pour produire les résultats » (Wolf, 2001[15]).

La plupart des pays africains ont mis en place des réformes de décentralisation. Collectivités territoriales et transferts de compétence font donc partie intégrante du paysage institutionnel. Néanmoins, les lacunes du processus de décentralisation, le manque de clarté dans la répartition des attributions entre les différents niveaux de gouvernement et l'inadéquation de l'environnement institutionnel compliquent la gestion de l'expansion urbaine et conduisent à différents dysfonctionnements.

Les institutions locales et les acteurs de la ville doivent pouvoir s'appuyer sur un système de gouvernance urbaine responsable, transparent, réactif, non discriminatoire et respectueux de l'État de droit. L'ensemble des parties prenantes peuvent alors participer à la définition d'une vision commune, influencer sur les priorités locales des objectifs de gouvernance urbaine et superviser leur mise en œuvre. Cette approche renouvelée de la gouvernance multi-niveaux peut contribuer à lever les obstacles à une décentralisation efficace, en permettant une gouvernance urbaine plus fonctionnelle, alignant priorités politiques et économiques et objectifs de développement urbain.

## La décentralisation, un levier pour améliorer la gestion des villes

Les stratégies de décentralisation visent à redistribuer la structure institutionnelle de la gouvernance urbaine en

opérant un transfert de compétence du gouvernement central aux collectivités territoriales. L'existence même de ces collectivités territoriales et leur connaissance des dynamiques locales légitiment leur capacité à orienter les politiques urbaines. La mise en place de mécanismes adéquats de rétroaction, comme des élections ou la rotation du personnel sur critères de performance, peut en outre permettre d'impliquer davantage la population locale dans l'action publique territoriale tout en renforçant la redevabilité de ces institutions.

Les stratégies de décentralisation ont pour principal objectif la mise en place des collectivités territoriales. Instituées progressivement au fil des réformes, ces collectivités gèrent souvent des services clés tels que l'aménagement du territoire urbain, les transactions et conversions foncières, ou encore la fourniture de services locaux, tandis que le gouvernement central reste, lui, généralement responsable de l'aménagement du territoire et de la planification des infrastructures à l'échelle régionale (Bon et al., 2023[16]).

La plupart des pays africains ont lancé diverses réformes de décentralisation dans les années 1980, avec ensuite des interventions ciblées dans les années 1990 et 2000 : suite à des préoccupations politiques comme la reconstruction après une guerre ou un processus de démocratisation ou comme un moyen d'instaurer une forme de pluralisme politique et de participation citoyenne à la gestion des affaires publiques. La réduction des dépenses et le renforcement de l'efficacité de la fourniture des services publics ont également souvent sous-tendu ces efforts de décentralisation (Encadré 3.2).

Cette dynamique de réformes est pleinement soutenue par l'Union africaine, comme en atteste la Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local de 2014, qui se déclare « résolu[e] à promouvoir les valeurs et les principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local en Afrique comme préalable à l'amélioration des conditions de vie de l'ensemble des peuples du continent » (Union africaine, 2014[18]). Ces réformes bénéficient du soutien de nombreuses autres déclarations internationales, interrégionales et nationales, ainsi que des plaidoyers d'associations et d'organisations locales, à l'instar de Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (CGLU Afrique).

Or, malgré ce large soutien, de nombreux observateurs de la gouvernance locale constatent, ces dernières décennies, un manque de progrès dans la mise en place d'une décentralisation réellement fonctionnelle (ONU-Habitat, 2020[19]). Sur le continent africain, le principe de décentralisation s'est traditionnellement opposé à l'approche sectorielle centralisée de l'élaboration et de la

### Encadré 3.2. La décentralisation, levier d'une efficacité renforcée

La décentralisation peut améliorer l'efficacité de l'action publique à trois niveaux :

- **L'allocation des ressources** : la dotation en capital et en ressources humaines varie fortement d'un territoire à l'autre. Étant donné la diversité des caractéristiques spatiales, économiques et sociales de chaque région, la demande de services publics locaux est, en toute logique, amenée à varier. Dans ce contexte, les décisions de dépenses publiques sont donc plus susceptibles de répondre aux besoins des habitants si elles s'opèrent au niveau local que si elles incombent à un gouvernement central, loin des réalités locales.
- **L'efficacité fiscale** : en Afrique, la pérennité de la fourniture de services publics locaux est souvent entravée par la mobilisation limitée des ressources locales. La décentralisation établit un lien plus direct entre les impôts locaux et les services publics fournis par les collectivités territoriales,

légitimant ainsi les prélèvements publics tout en renforçant le financement local. Les populations locales sont en général plus disposées à payer des impôts et des taxes lorsqu'elles sont impliquées dans le processus décisionnel, mais aussi à payer pour des services correspondant à leurs priorités (Chapitre 4).

- **En améliorant l'efficacité des services publics** la décentralisation peut modifier les incitations qui président à la conduite de l'action publique. Des collectivités territoriales élues sont ainsi plus redevables auprès des citoyens de leur juridiction, dans la mesure où leur action est visible et directement associée à leur mandat. Les responsables élus sont donc incités à mener à bien leur mission, tout manquement pouvant compromettre leur réélection. Une dynamique qui contribue par là même à garantir l'usage judicieux des recettes fiscales et la bonne fourniture des services publics.

Source OCDE (2019[17])

mise en œuvre des politiques publiques (sous la houlette des ministères de l'Eau, de la Santé, de l'Éducation, etc.) que de nombreux États ont adoptée au lendemain de leur indépendance. À l'inverse, la décentralisation promeut une approche territoriale, intégrant la dimension spatiale dans les politiques publiques et demandant aux institutions du gouvernement central d'assumer un nouveau rôle de cohérence législative et politique.

En réalité, peu de pays ont la volonté politique de décentraliser et la majorité d'entre eux rencontrent des résistances politiques plus ou moins fortes. Les gouvernements nationaux sont ainsi peu enclins à renoncer à leurs pouvoirs et fonctions, à céder concrètement le contrôle aux collectivités territoriales. Le processus de décentralisation se heurte à différents facteurs politiques nationaux, notamment au contrôle exercé par le gouvernement central, les entités déconcentrées et les partis politiques au pouvoir. Ces oppositions à la répartition des pouvoirs posent des problématiques plus larges sur le plan des ressources financières, humaines et techniques pouvant être mobilisées pour atteindre les objectifs de la gouvernance urbaine.

Lorsqu'ils font des choix de politiques et de mises en œuvre, les élites politiques nationales et locales, les fonctionnaires et les citoyens sont influencés par les incitations. Au fil des décennies, des incitations non monétaires de différents types ont ainsi fait leur apparition dans l'administration publique. Dans de nombreux

contextes, ces incitations font partie intégrante du paysage institutionnel, avec de puissants intérêts en jeu. Une autre catégorie d'incitations reste en revanche à développer, celles encourageant les acteurs urbains de tous les niveaux de gouvernement, ainsi que les organisations privées et de la société civile, à œuvrer ensemble à un progrès économique et social durable, au service de villes inclusives et résilientes. Si une réflexion n'est pas menée sur les mécanismes d'incitation et leur incidence au niveau individuel et collectif, et, par là même, sur les types d'incitations à mettre en place, il est peu probable qu'un véritable changement puisse advenir, même en cas d'adoption de modèles de bonne gouvernance. Certains des principaux obstacles à une action efficace sont analysés ci-après.

#### *Reconnaître le rôle des collectivités territoriales au niveau constitutionnel*

Le meilleur gage d'action des collectivités territoriales est, comme l'ont déjà fait certains pays, la reconnaissance, dans la constitution nationale, des autorités infranationales comme sphère autonome de gouvernance, dotée de pouvoirs juridiques et d'autonomie financière, avec des responsabilités clairement définies. Les autorités décentralisées et le gouvernement central tirent ainsi leur légitimité du même document fondateur et du même droit fondamental.

L'Afrique du Sud, l'Angola et le Kenya ont ainsi déjà opéré cette décentralisation constitutionnelle. D'autres, comme le Bénin, les Comores et le Malawi, mentionnent les collectivités territoriales dans leur constitution, mais définissent leurs rôles par une législation distincte, avec la complexité législative qui en découle. L'Algérie, le Botswana, le Libéria, la Sierra Leone et le Zimbabwe adoptent une position constitutionnelle neutre sur les collectivités territoriales et laissent à la législation le soin de définir leurs rôles. Dans d'autres, comme l'Eswatini et le Mozambique, la constitution comporte des dispositions limitant le rôle des collectivités territoriales (CGLU Afrique, Cities Alliance, 2021[13]).

### ***Répondre aux besoins financiers des collectivités territoriales***

La législation et la réglementation nationales déterminent la capacité des collectivités territoriales à financer leur action et la part des recettes fiscales transférées par le gouvernement central.

Pour garantir la viabilité de leur niveau de financement, les règles déterminant l'accès des collectivités territoriales à ces ressources financières doivent être transparentes. Les collectivités territoriales doivent en outre avoir la possibilité de lever leurs propres recettes selon des règles clairement établies par le gouvernement central. À l'heure actuelle, aucune de ces conditions n'est toutefois remplie, ce qui entraîne une mauvaise redistribution des ressources financières entre les différents niveaux de gouvernement, avec des collectivités territoriales généralement pénalisées, car elles ne reçoivent pas ou ne parviennent pas à lever les budgets nécessaires à l'accomplissement des fonctions qui leur sont dévolues (CGLU Afrique, Cities Alliance, 2021[13] ; Paulais, 2012[20]).

Le financement des collectivités territoriales se fait souvent par transferts, via lesquels le gouvernement central redistribue une partie de son budget aux collectivités territoriales (glossaire). Ces transferts peuvent être une solution adéquate de financement des systèmes de gouvernance urbaine, pour peu qu'ils soient réguliers et prévisibles. Ces deux conditions sont essentielles pour inscrire les investissements sur le long terme et garantir la régularité de la fourniture des services publics. Elles faciliteraient également le financement des infrastructures accompagnant la croissance urbaine et la connectivité au sein des nouvelles zones d'extension et entre centres-villes et périphéries (Chapitre 2). Ces conditions ne sont en général pas réunies et les collectivités territoriales ne disposent donc pas des fonds nécessaires pour faire face à la demande croissante de services et d'action publique (Graphique 3.1).

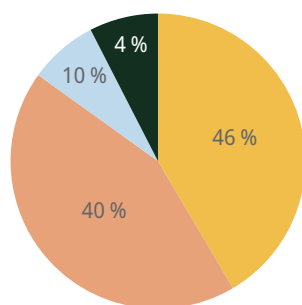
Le Cabo Verde, le Cameroun, le Maroc et le Mozambique. A se distinguent néanmoins par la prévisibilité et la transparence de leurs transferts, de surcroît sans restriction d'utilisation.

Faire passer les investissements urbains d'une vision court-termiste de gestion de crise à une perspective de durabilité n'a rien d'aisé. Sur l'ensemble du continent, les autorités nationales et territoriales doivent donc s'engager à mettre en place des systèmes de financement municipaux dépassant les considérations politiques de court terme. Il est, pour ce faire, nécessaire d'envisager un éventail plus large de solutions de financement, notamment la mobilisation de ressources propres et le recours au crédit pour des projets spécifiques, et d'intégrer pleinement les investisseurs privés – internationaux, régionaux ou nationaux – au système de financement municipal. Une nouvelle approche du financement, tout comme des relations entre secteur public, secteur privé et banques commerciales, est ainsi indispensable pour atteindre le niveau d'investissement nécessaire face au rythme actuel et à venir de la croissance urbaine (Chapitre 4).

### Graphique 3.1. Répondre aux besoins financiers des collectivités territoriales

Ressources propres et qualité des transferts

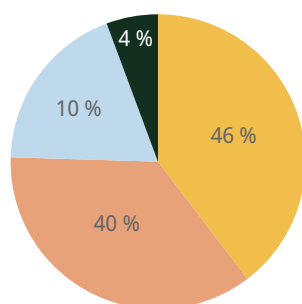
**Transferts financiers de l'État aux collectivités locales**



**Notation**

- 1 : Transferts inexistants ou erratiques et irréguliers.
- 2 : Montant des transferts aux collectivités locales ou répartition entre collectivités locales prévisibles selon une formule transparente.
- 3 : Montant des transferts aux collectivités locales et répartition entre collectivités locales clairs et prévisibles, utilisation définie par le niveau national (transferts conditionnels).
- 4 : Montant des transferts aux collectivités locales et répartition entre collectivités locales clairs et prévisibles, suivant une formule transparente, utilisation libre.

**Ressources propres**



**Notation**

- 1 : Ressources décidées et collectées par le niveau central.
- 2: Marge de manœuvre laissée aux collectivités locales pour le taux des impôts existants, recours à l'Etat pour la base des impôts existants et les impôts nouveaux et recours à l'emprunt et au marché financier.
- 3: Marge de manœuvre laissée aux collectivités locales pour la base et le taux des impôts existants, recours à l'Etat pour les impôts nouveaux et recours à l'emprunt et au marché financier.
- 4: Autonomie totale des collectivités locales quant à la fixation de la base et du taux des impôts et redevances et quant à la collecte du produit des taxes et redevances, recours au marché financier autorisé.

**Note** Critères d'évaluation (CEE ratings) numéro 4 (Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales) et 5 (Ressources propres).

**Source** CGLU Afrique, Cities Alliance (2021[13])

#### Assurer des ressources humaines adéquates

La demande actuelle de services et d'infrastructures résultant de la croissance démographique met à rude épreuve les capacités des institutions territoriales. Or, dans le même temps, ces entités sont confrontées à une multitude d'autres défis, comme ceux liés aux risques de catastrophes naturelles, aux inégalités et au manque d'emplois décents pour les jeunes qui entrent sur le marché du travail urbain. Dans la majorité des villes africaines, le nombre de cadres et de techniciens est trop faible pour assurer la fourniture des services de base.

Manifeste dans les grandes agglomérations et les zones métropolitaines, mais encore plus flagrant dans les petites villes, ce manque de ressources humaines se fait sentir pour toute la gamme des compétences nécessaires à la gestion efficace de la croissance urbaine. Une étude sur les capacités en ressources humaines de 16 villes africaines<sup>6</sup> a mesuré l'écart entre les effectifs réels pour 1 000 habitants et un point de référence de villes de pays en développement (après ajustement en fonction de la population et de la superficie). Le constat est sans appel, avec 0.4 cadre et technicien pour 1 000 habitants dans les collectivités territoriales urbaines au Ghana, au Mozambique et en Ouganda, et environ 1.4

pour 1 000 habitants en Éthiopie. À titre de comparaison, en Inde, l'étude a compté 8 fonctionnaires pour 1 000 personnes, contre une moyenne de 36 pour les pays plus riches. Dans les villes africaines, quelle que soit leur taille, les administrations urbaines fonctionnent donc avec seulement 27 % de leurs capacités idéales en ressources humaines<sup>7</sup>, avec pour conséquence des pénuries de personnel dans toutes les fonctions managériales et techniques clés (Cities Alliance, 2017[21]) (Graphique 3.2).

Les pénuries de personnel sont particulièrement criantes pour la fourniture de services, les finances et la planification (FCA, 2016[22]). Ce manque affecte particulièrement la qualité de la planification, du financement, de la passation de marchés, de la mise en œuvre, de l'exploitation et de la maintenance des infrastructures et des services. En témoigne le manque d'urbanistes agréés dans la plupart des pays. En 2016, le Libéria n'en compte que 6 pour plus de 5 millions d'habitants et le Burkina Faso 14 pour 17 millions d'habitants. En 2012, le Ghana n'en compte que 150 pour 27 millions d'habitants. Une étude de WaterAid au Ghana révèle également que sur les 170 assemblées métropolitaines, municipales et de district, seules 80 disposent d'un service d'urbanisme (WaterAid, 2009[23]).

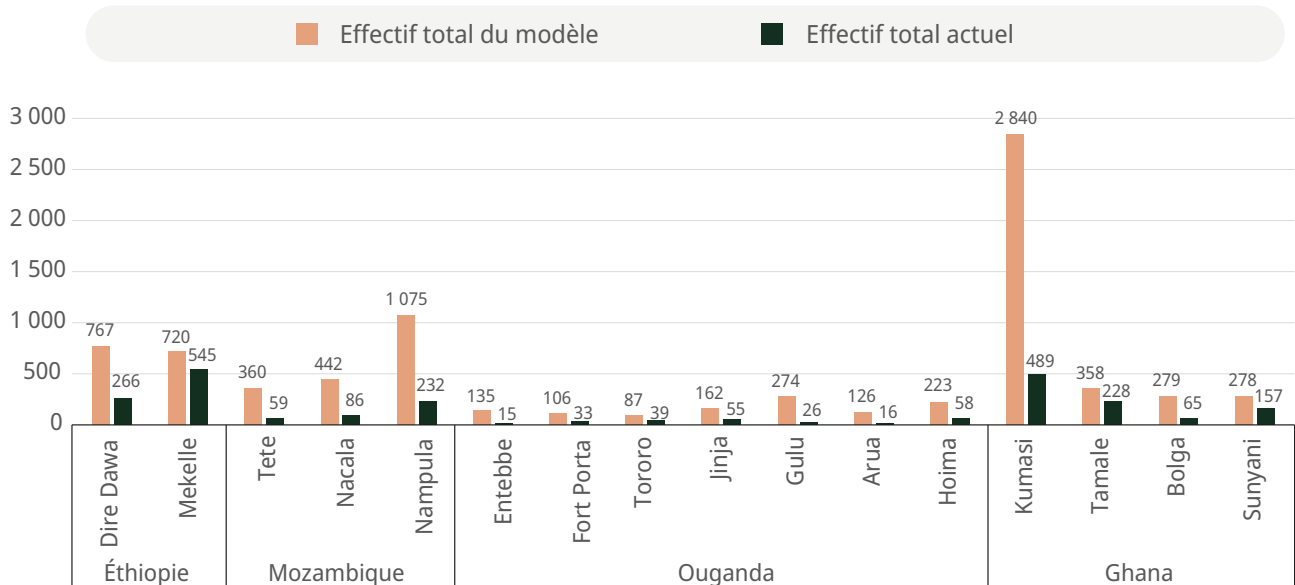
### Nécessité d'une gouvernance multi-niveaux

Après des décennies de réformes de décentralisation, un enseignement majeur s'impose : la prise en compte nécessaire des incitations, des réalités socio-économiques et de leurs complexités auxquelles sont exposés les élites politiques nationales et locales, les fonctionnaires et les citoyens. Il est essentiel que les principes sous-tendant la gouvernance urbaine soient conçus et appropriés par les acteurs locaux. Or, pour l'heure, les motivations qui régissent l'action publique à tous les niveaux de gouvernement sont trop souvent ignorées, au risque d'institutions vides de sens et de politiques urbaines non viables.

Une nouvelle approche consisterait, dans un premier temps, à prendre en considération toutes les entités exerçant une influence prépondérante sur la gouvernance urbaine ainsi que les intérêts sous-tendant le développement et la croissance des villes. Il s'agirait de créer des systèmes de gouvernance multi-niveaux qui reconnaissent les incitations et les structures de pouvoir existantes, et définissent sur cette base des objectifs communs de gouvernance urbaine à même de répondre aux besoins de villes en pleine expansion.

Il sera, pour ce faire, nécessaire d'intervenir au niveau national afin de favoriser les interactions entre élites politiques gouvernantes, administrations et acteurs

**Graphique 3.2. Capacités en ressources humaines de 16 villes africaines**



**Note** \*Le graphique n'inclut pas le personnel de soutien/opérationnel ou contractuel de la gestion des déchets solides et de l'assainissement.

**Source** Reproduit à partir de Cities Alliance (2017[21]).

des communautés locales, et permettre ainsi l'émergence d'un alignement politique, en plus d'intérêts communs, de relations de coopération et de synergies. Cette intervention pourra le plus souvent se concentrer sur les structures de gouvernance, qui déterminent les incitations à la collaboration et à la coopération ainsi que le degré d'alignement possible entre les acteurs des différents niveaux de gouvernance.

### ***Améliorer l'environnement institutionnel pour renforcer l'efficacité de l'action des collectivités territoriales***

Pour permettre une gouvernance multi-niveaux, l'amélioration de l'environnement institutionnel devra probablement s'attacher en premier lieu à donner aux collectivités territoriales et aux autres acteurs urbains un

rôle à part entière dans la gouvernance urbaine. Dans les environnements institutionnels actuels, leur pouvoir d'action est en effet limité. En atteste l'évaluation de l'environnement institutionnel des villes et collectivités territoriales d'Afrique (City Enabling Environment ratings [CEE ratings]), menée par CGLU Afrique et Cities Alliance, qui constate, dans la plupart des pays du continent, l'absence des conditions institutionnelles adéquates pour une action effective des collectivités territoriales dans la gouvernance urbaine, et donc leur marge de manœuvre limitée dans la fourniture locale de services et d'infrastructures et la gestion de l'expansion urbaine (CGLU Afrique, Cities Alliance, 2021[13]). Les 12 critères retenus dans le cadre de cette évaluation sont présentés dans l'Encadré 3.3.

### **Encadré 3.3. Évaluation de l'environnement institutionnel des villes et des collectivités territoriales d'Afrique (City Enabling Environment ratings [CEE ratings])**

Depuis 2015, CGLU Afrique et Cities Alliance publient sur une base régulière le rapport *Évaluer l'environnement institutionnel des villes et des collectivités territoriales en Afrique*<sup>8</sup> qui dresse, à partir du système de notation « *City Enabling Environment ratings* » (CEE ratings), un état des lieux de la qualité de l'environnement institutionnel dans 53 pays africains. Ce système de notation est un puissant outil pour encourager le débat sur la décentralisation et souligner le rôle central des collectivités territoriales dans les objectifs nationaux de développement. Ses notes témoignent de l'évolution de la réflexion sur ces thématiques, ainsi que des progrès réalisés par les pays dans la mise en place d'environnements institutionnels plus solides et de collectivités territoriales plus efficaces. Elles reflètent également l'état de la gouvernance

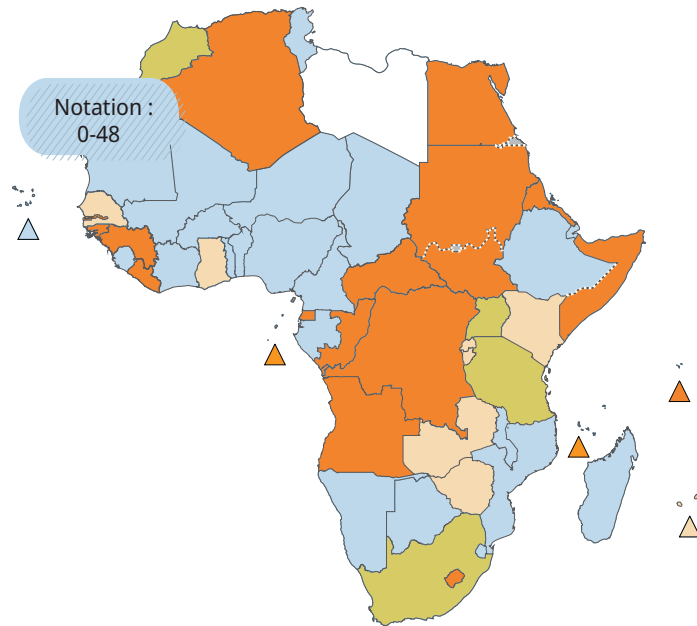
urbaine dans chaque pays. Douze critères sont ainsi évalués, chacun d'entre eux assorti d'une description détaillée des lois et réglementations qui permettraient de renforcer l'efficacité des collectivités territoriales : cadre constitutionnel, cadre législatif, gouvernance territoriale, transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, ressources propres, renforcement des capacités des collectivités territoriales, transparence, participation citoyenne, performance des collectivités territoriales, stratégie nationale en matière de gestion de l'urbanisation, prise en compte des femmes dans la gouvernance locale et lutte contre le changement climatique.

**Source** CGLU Afrique, Cities Alliance (2021[13])

Selon les notations de 2021, 4 pays disposent d'un environnement institutionnel favorable à l'action des villes et des collectivités territoriales ; 8 ont un environnement institutionnel assez favorable ; 22 doivent engager d'importantes réformes pour parvenir à un environnement institutionnel favorable ; et 19 présentent un environnement

institutionnel défavorable. Dans l'ensemble, l'environnement institutionnel est favorable ou plutôt favorable aux villes et aux collectivités territoriales dans un peu moins d'1 pays sur 4 (12 pays, 22.6 %), mais défavorable ou plutôt défavorable dans 2 pays sur 3 (41 pays, 77.4 %) – une situation non homogène selon les régions du continent (Carte 3.2.).

**Carte 3.2. Évaluation de l'environnement institutionnel des villes et des collectivités territoriales, 2021**



**Notation**

- 0-23 : Pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et collectivités territoriales
- 24-29 : pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et collectivités territoriales nécessitent d'importants efforts de réformes
- 30-35 : pays dont l'environnement est plutôt favorable à l'action des villes et collectivités territoriales, mais dont certains éléments doivent être améliorés
- 36-48 : pays qui présentent l'environnement le plus favorable à l'action des villes et collectivités territoriales suivant les standards retenus

**Note** Évaluation globale de tous les critères du CEE rating.

**Source** CGLU Afrique, Cities Alliance (2021)[13]

L'Afrique de l'Est totalise le plus grand nombre de pays à l'environnement institutionnel favorable ou plutôt favorable aux villes et aux collectivités territoriales (6 pays sur 12), suivie de l'Afrique australe (3 sur 12), de l'Afrique de l'Ouest (2 sur 12) et de l'Afrique du Nord (1 sur 12). En Afrique centrale, aucun pays n'offre un environnement institutionnel favorable aux villes et aux collectivités territoriales. Quarante-et-un pays du continent présentent un environnement institutionnel défavorable ou plutôt défavorable aux villes et aux collectivités territoriales, dont 5 pays d'Afrique du Nord sur 7<sup>9</sup>, 13 des 15 pays d'Afrique de l'Ouest, les 8 pays d'Afrique centrale, 8 pays d'Afrique de l'Est sur 14 et 7 des 10 pays d'Afrique australe.

Les pays prennent cependant des mesures afin de faire progresser l'environnement institutionnel de leurs villes et collectivités territoriales. Ils sont ainsi 42 à avoir amélioré leurs politiques et dispositions depuis 2012, année de la première édition des « CEE ratings ».

### La représentativité, principe clé d'une gouvernance urbaine efficace

Pour permettre un impact durable des collectivités territoriales sur les communautés relevant de leur juridiction et la bonne mise en œuvre des stratégies urbaines nationales et locales, l'ensemble des acteurs devraient être impliqués dans la définition des objectifs urbains et assumer la responsabilité de leur réalisation. Les élections et la participation citoyenne peuvent s'avérer des dispositifs pertinents à cet égard, tout comme la planification participative aux assemblées citoyennes. Pour une efficacité à bonne échelle, la gouvernance urbaine doit intégrer les réalités des habitants et des activités économiques des zones urbaines ; ce qui suppose des citoyens impliqués, de la conception des politiques à leur mise en œuvre.

L'un des principaux obstacles réside dans la dichotomie, certes artificielle mais ancrée, entre quartiers et activités économiques formels et informels, véritable entrave à la conception et à la mise en œuvre des politiques urbaines.

### Encadré 3.4. Environnement institutionnel en matière de lutte contre le changement climatique

La mise en place de politiques efficaces de lutte contre le changement climatique est un volet de plus en plus important de la gouvernance urbaine. S'il existe souvent une infrastructure institutionnelle pour la gestion des catastrophes – santé publique, police, services incendie –, celle-ci est en revanche moins développée pour l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets (Baker, 2012[24]). Les obstacles à une gouvernance efficace – répartition peu claire des compétences entre les niveaux de gouvernement, manque de coordination verticale et horizontale, faibles capacités humaines et compétences techniques, et peu de ressources financières – limitent l'action des collectivités territoriales. Les lacunes en matière de gouvernance foncière – manque de clarté des régimes fonciers et fragmentation juridictionnelle – compliquent, quant à elles, les actions climatiques locales. En résultent des actions peu coordonnées, n'apportant pas de réponses structurelles aux risques climatiques.

L'un des critères des « CEE ratings » s'attache à la cohérence des politiques publiques de lutte contre le changement climatique et les risques environnementaux. Le système de notation évalue, dans chaque pays, les dispositifs en place pour la mise en œuvre de l'agenda national de lutte contre

les changements climatiques, ainsi que les possibilités de mise en place de plans territoriaux de prévention des risques et/ou d'organisation des secours en cas de catastrophes (critère CEE n° 12). Il en ressort que les cadres institutionnels limitent l'action des collectivités territoriales, les pays ne prévoyant en général aucun ou qu'un seul des quatre dispositifs évalués. Quelques exemples vertueux se distinguent notamment le Kenya et le Sénégal, qui prévoient jusqu'à trois des quatre dispositifs. Au Kenya, la Loi de 2016 sur le changement climatique reconnaît le rôle des gouvernements des comtés dans l'action climatique, et les gouverneurs, en plus de participer au Conseil national sur le changement climatique, ont accès au Fonds pour le changement climatique.

Différentes initiatives au niveau municipal entendent renforcer l'action des villes sur les questions climatiques, à l'instar des Plans d'action pour l'accès à l'énergie durable et le climat (PAAEDC), documents stratégiques à l'appui de la production locale de données fiables et de la mise en place de projets visant à renforcer concrètement la résilience des villes. Plusieurs villes s'en sont dotées, notamment la région métropolitaine de Maputo (Mozambique), Klotu et Tsévié (Togo), Nabeul (Tunisie), ou encore Garoua (Cameroun).

**Source** CGLU Afrique, Cities Alliance (2021[13]) ; CoM SSA (s.d.[25]) ; GIZ, ICLEI Africa (2022[26])

En effet, si celles-ci ne prennent pas en compte les activités et les quartiers informels, elles se limitent finalement à une petite fraction de l'espace urbain et de ses acteurs. Car, dans des agglomérations urbaines africaines en constante expansion, l'habitat informel progresse rapidement, tout comme le nombre d'habitants non recensés. Cette dynamique complique certes la tâche de la gouvernance urbaine, en particulier des services d'urbanisme, mais la reconnaissance des quartiers informels, de leurs habitants et de leurs activités économiques, composantes majeures de l'environnement urbain et de sa richesse, est un préalable incontournable.

#### Démocratie locale et transparence des collectivités territoriales

Un autre préalable à une gouvernance urbaine efficace est la mise en place d'instruments de politique publique permettant aux habitants d'exprimer leurs préoccupations et des suggestions aux pratiques de gestion actuelles. Les dispositifs d'évaluation de l'action des collectivités territoriales peuvent responsabiliser les dirigeants locaux face à la population locale, garantissant une meilleure prise en compte de ses besoins. Il existe peu d'instruments

permettant aux acteurs des zones urbaines d'exprimer leur opinion sur la manière dont leur ville est gérée et de faire réellement évoluer l'action publique.

Les élections sont un puissant outil de responsabilisation au niveau local. Elles contribuent à créer l'élan et le soutien politique indispensables à l'adoption de mesures d'amélioration de l'environnement urbain, comme les projets d'infrastructure. Les « CEE ratings » incluent d'ailleurs la démocratie locale dans leurs critères d'évaluation, examinant, pour chaque pays, l'existence d'assemblées et d'organes exécutifs territoriaux et si ceux-ci sont désignés par élections démocratiques. Ce processus contribue à l'amélioration des relations de confiance entre les populations et les institutions publiques territoriales et, par conséquent, à la solidité de la décentralisation (note CEE n° 3). D'après les résultats 2021 des « CEE ratings », 40 des 53 pays à l'étude disposent d'assemblées et d'organes exécutifs territoriaux élus.

Certains pays africains prévoient bien la tenue d'élections démocratiques, mais pas nécessairement à tous les niveaux infranationaux ou dans toutes les collectivités territoriales. Une situation courante est celle d'assemblées territoriales élues démocratiquement, mais d'exécutifs nommés par

l'État. Dans d'autres pays, l'État nomme les assemblées et les exécutifs territoriaux, sans aucune représentation démocratique. Les indicateurs de performance peuvent alors servir d'outils de responsabilisation.

La démocratie représentative n'est toutefois pas toujours suffisante pour garantir la prise en compte de de l'ensemble des citoyens dans la gestion des affaires locales, en particulier en cas de faible participation aux élections locales. Elle doit être complétée par différentes formes de participation citoyenne, notamment des processus de consultation (pétitions citoyennes, référendums d'initiative citoyenne, budgets participatifs, enquêtes de satisfaction sur les services et projets publics, entre autres exemples). La formalisation de ces mécanismes permet de renforcer leur efficacité en les légitimant et en allouant des ressources pour leur mise en œuvre (note CEE n° 8). Seuls 7 pays sur les 53 à l'étude disposent d'une législation nationale sur la participation citoyenne et l'appliquent. Le recours à ces processus participatifs peut pourtant contribuer à renforcer la confiance dans les institutions et les concitoyens, mais aussi éclairer le choix des politiques publiques à privilégier et favoriser ainsi, au sein de la population, une plus grande disposition à payer les taxes et les services (Dom et al., 2022[27]).

D'autres instruments peuvent être mis en place pour garantir la participation des groupes sous-représentés, comme les femmes, à la définition des objectifs de la gouvernance urbaine. Les « CEE ratings » dédient, à ce titre, un critère d'évaluation aux mécanismes en place pour garantir la prise en compte des femmes dans la gouvernance locale. Celui-ci détermine si les listes des élections locales présentent un certain quota de femmes, si ces dernières sont rejetées sinon, si au moins 30 % des sièges des assemblées des collectivités territoriales sont réservés aux femmes et enfin, si le leadership de la collectivité territoriale comporte au moins une femme (par exemple au poste de maire ou d'adjoint au maire) (note CEE n° 11). Seuls 11 pays sur les 53 appliquent des quotas et d'autres types d'instruments de représentation.

Pour garantir la pertinence de la participation citoyenne, des instruments de mesure de l'efficacité des collectivités territoriales doivent être mis en place et rendus publics. Leurs performances peuvent alors être appréciées en fonction : du niveau et de la qualité des services rendus aux populations locales, notamment aux plus pauvres ; de l'efficacité et de l'efficience de la fourniture de ces services ainsi que de la gestion des ressources des collectivités ; et de l'optimisation de l'utilisation des ressources naturelles, humaines et financières. Ces indicateurs doivent être mis à disposition des habitants et des entreprises de manière régulière et transparente, et s'accompagner de processus tenant les décideurs comptables de leurs réalisations, et

révoquant leurs pouvoirs en cas de performances non satisfaisantes (notations CEE n° 7 et n° 9). Peu de pays répondent, pour l'heure, à ces critères : 70 % ne disposent pas de mécanismes de transparence ou ne les appliquent pas systématiquement, et plus de 70 % n'ont pas d'indicateur de performance pour leurs collectivités territoriales (CGLU Afrique, Cities Alliance, 2021[13]).

### Le défi des quartiers informels et des populations non recensées

La plupart des citoyens habitent des quartiers informels<sup>10</sup> et les activités économiques qui s'opèrent dans l'environnement urbain sont, pour grande partie, informelles. L'absence persistante de reconnaissance de ces populations et de leurs activités réduit considérablement le champ d'action des collectivités territoriales.

Les acteurs non gouvernementaux locaux<sup>11</sup> peuvent aider à connecter les habitants des quartiers informels et les autorités municipales. Cet engagement permet en outre d'évaluer les déficits de services éclairant les objectifs de gouvernance urbaine, notamment les priorités d'investissement dans les services et les infrastructures.

Dans 18 pays du continent, des organisations d'habitants de bidonvilles ont été créées. Dans 10<sup>12</sup>, celles-ci opèrent au niveau national ou municipal, et travaillent de concert avec les autorités à l'obtention et au développement de terrains pour les plus démunis (Encadré 3.5). Elles permettent également, grâce à la cartographie participative, de sensibiliser aux défaillances des services et aux risques environnementaux. Elles s'associent d'ailleurs souvent aux collectivités territoriales pour mettre en place des plans d'action afin d'améliorer les conditions de vie et de lutter contre les risques environnementaux.

Ces acteurs non gouvernementaux locaux peuvent par ailleurs contribuer à la création de groupes d'épargne pour la mise en place d'infrastructures communes, ou encore à l'accès des ménages au crédit. Ils peuvent en outre aider à répondre aux difficultés et aux besoins des acteurs économiques du secteur informel. Les données du programme « Future Cities Africa » pointent bien la rareté des municipalités prévoyant des points de contact administratifs adéquats pour s'engager auprès des entreprises locales. Cette absence de dialogue concerté entre entreprises et municipalités est une occasion manquée de développement économique local (Encadré 3.5).

Ces types d'initiatives peuvent renforcer l'implication des entreprises locales dans l'action publique, tout en stimulant l'emploi local et les synergies entre projets et investissements publics et privés, par le ciblage des avis de marchés publics afin de privilégier la prestation locale, la promotion des co-entreprises avec les petites entreprises

des villes et de leur espace péri-urbain, et la mise en place de mécanismes de rétroaction permettant l'évaluation de la qualité des biens et des services publics ainsi que la suggestion de pistes d'amélioration de l'action publique (FCA, 2016[22]). La situation des quartiers informels varie donc considérablement en fonction des initiatives qui s'y mettent ou non en place, certains se trouvant pris dans une spirale descendante, tandis que d'autres s'améliorent constamment.

Dans ce contexte, la légitimité des systèmes de gouvernance urbaine est déterminante. Deux leviers clés peuvent alors être mobilisés pour rapprocher l'action publique des populations de ces quartiers informels. Le premier relève de l'information : il est essentiel d'avoir une idée précise du nombre d'habitants des quartiers informels pour prendre la réelle mesure des services et infrastructures à développer, via notamment des recensements réguliers et des enquêtes locales consignnant le nombre de résidents et d'utilisateurs des infrastructures et services urbains.<sup>13</sup> L'implication de l'ensemble des habitants dans la dynamique d'action urbaine est particulièrement importante pour les agglomérations frontalières, dont la richesse dépend de leur capacité à intégrer les nouveaux arrivants d'autres pays et à établir des liens solides avec les populations d'autres juridictions nationales (OCDE, 2019[30]).

Une meilleure connaissance de l'économie de base, tant formelle qu'informelle, permettrait également de renforcer l'efficacité de la gouvernance urbaine. Les enquêtes sur le budget, la consommation et d'autres facteurs ont un rôle clé à jouer, en aidant les collectivités territoriales à identifier la taille réelle de leur économie et le poids relatif des différentes activités. Elles peuvent ainsi conduire à une révision de l'estimation de la capacité contributive réelle des habitants et donc des ressources mobilisables pour financer les investissements nécessaires (Cour et Snrech, 1998[31]) (Chapitre 4). Un autre levier essentiel de la gouvernance urbaine est la gouvernance foncière, qui permet notamment, par le biais de la sécurité foncière (glossaire), de prémunir les habitants et les activités économiques d'un risque d'expulsion forcée.

### Encadré 3.5. Organisations d'habitants de bidonvilles : les exemples inspirants du Libéria et de l'Ouganda

Les organisations d'habitants de bidonvilles s'avèrent de précieuses passerelles entre les habitants et acteurs économiques des quartiers informels et les collectivités territoriales. Assorties de cadres institutionnels efficaces, elles peuvent améliorer les conditions de vie dans les quartiers informels et y favoriser le développement de l'activité économique.

#### Faire voix commune au niveau national

En Ouganda, les organisations d'habitants de bidonvilles sont particulièrement développées, avec une fédération présente au niveau national travaillant en étroite collaboration avec les autorités nationales et municipales. Le pays a institutionnalisé cette participation par la mise en place de forums municipaux de développement, témoignant de la forte volonté politique de n'oublier aucun acteur dans la gouvernance urbaine, ainsi que des efforts concertés pour y parvenir. Si l'efficacité de

ces forums peut varier, dans certaines villes intermédiaires du pays, comme Jinja et Arua, ils ont déjà apporté la preuve de leur capacité à faciliter des partenariats autour de projets concrets de fourniture de services impliquant collectivités territoriales et organisations de quartiers.

#### Une ressource pour les acteurs économiques du secteur informel

Au Libéria, les commerçants de rue, réunis dans le cadre de l'Union nationale des petits commerçants du Libéria, ont réussi à conclure des accords formels avec les collectivités territoriales. Les petites entreprises locales, formelles et informelles, ne sont toutefois pas suffisamment organisées, en particulier dans les villes intermédiaires, pour faire entendre leurs problématiques et éliminer ainsi les entraves à leur croissance.

Source WIEGO (2019[28]) ; d'Cruz et al. (2014[29])

## Rôle des systèmes de gouvernance foncière

Volet essentiel de la gouvernance urbaine, la gestion foncière a une incidence décisive sur le succès des politiques et des initiatives dans les zones urbaines. Cette question dépasse toutefois largement le cercle urbain, comme en témoignent les conflits, dans les zones aussi bien urbaines que rurales, que provoque l'inefficacité des systèmes de gestion foncière de nombreux pays africains. La complexité et le chevauchement des droits fonciers favorisant l'opacité des marchés fonciers a un impact direct dans les zones urbaines, où il complique la fourniture de services et d'infrastructures, ainsi que l'établissement des ménages et des entreprises. Face à la rapidité de l'expansion urbaine, qui voit chaque jour la conversion de 25 kilomètres carrés (km<sup>2</sup>) de terres à un usage urbain<sup>14</sup>, il devient impératif de se pencher sur cette question et de résoudre les problèmes d'accès au foncier.

La gouvernance foncière recouvre un large éventail d'institutions – statutaires, coutumières, religieuses, mais aussi informelles. Elle inclut ainsi aussi bien des structures étatiques – organismes fonciers, tribunaux, ministères et autorités municipales chargées du foncier – que les promoteurs du secteur informel et des instances traditionnelles souvent non reconnues dans la législation nationale. Les modalités de transfert, d'acquisition ou d'expropriation du foncier sont régies par des instruments juridiques et des cadres politiques. La gouvernance foncière entre dans le champ d'action de la gouvernance urbaine, qui peut intervenir sur ses structures au sein des villes et à leur périphérie. Il peut s'agir de gérer et d'attribuer le foncier de manière responsable, en veillant à la répartition équitable des avantages qu'il confère, tant en termes de ressources que de localisation. La gouvernance foncière joue un rôle crucial dans la gestion de l'attribution du foncier en cas d'intérêts concurrents.

La propriété et l'usage du foncier sont un sujet extrêmement sensible, du fait de leur impact direct sur les moyens de subsistance des individus et leur relation d'appartenance à un lieu. En milieu urbain, des systèmes de gestion foncière efficaces sont essentiels pour réduire les tensions sociales et favoriser la croissance économique et la réduction de la pauvreté. En effet, les ressources foncières au sein de chaque juridiction n'étant pas illimitées, la concurrence pour y accéder et les utiliser est souvent âpre entre les différentes parties prenantes. Or, en cas de gouvernance foncière lacunaire, les objectifs des plans d'aménagement définis par les villes pèsent peu face aux forces économiques et politiques en jeu.

Dans les villes africaines, et en particulier à leur périphérie, où la conversion des terres rurales à un usage urbain est en constante progression, les droits fonciers statutaires définis par la législation nationale se

superposent souvent aux droits coutumiers et à d'autres régimes fonciers, une concomitance source d'opacité pour les transactions foncières et de difficultés pour les institutions publiques lorsqu'elles doivent statuer sur les droits fonciers en cas de litige lors d'une acquisition, d'un héritage, d'une expropriation ou d'un projet d'aménagement (Schlimmer, 2022[32]). L'efficacité de la législation et des droits fonciers, ainsi que leur capacité à gérer la complexité des régimes fonciers concurrents, déterminent alors la capacité des autorités nationales et territoriales à encadrer le développement urbain et à définir des objectifs communs en la matière.

## Gouvernance foncière et urbaine face à la complexité des processus de production foncière

Dans de nombreux pays africains, le système formel de gouvernance foncière n'est pas en mesure d'identifier, d'aménager, de viabiliser et de mettre à disposition les terrains nécessaires aux équipements d'intérêt collectif et aux services publics, aux habitations et aux activités commerciales à l'échelle requise pour une gestion efficace de la croissance urbaine.

La difficulté d'accès à un foncier urbain formel et viabilisé oblige les populations, notamment précaires, à s'installer sur des terrains plus abordables en périphérie des villes, et loin des opportunités économiques, ou sur des terrains mieux situés mais non protégés, souvent en zone inondable en bordure de cours d'eau ou sur des pentes abruptes et instables. L'attribution de ces terrains se fait généralement par des systèmes de production foncière alternatifs<sup>15</sup>, dans le cadre de régimes informels, coutumiers ou traditionnels (glossaire). Les terrains ainsi octroyés sont souvent exposés à des risques environnementaux et ne donnent accès à aucune sécurité foncière. Ils créent un tissu urbain très fragmenté, compliquant le regroupement de parcelles et limitant le choix d'implantation des entreprises, autant d'entraves à la mise en place de pôles d'activité et donc au développement économique par économies d'agglomération (Chapitre 2) (ONU-CEA, 2018[9] ; Arnaud, 1993[33]).

Cette réalité a de profondes répercussions sur la capacité des collectivités territoriales à atteindre leurs objectifs d'aménagement, en particulier en cas d'extension urbaine en dehors des limites administratives. Lorsque l'acquisition, l'aménagement et la mise à disposition du foncier sont trop complexes, les objectifs de connectivité, d'infrastructure et de fourniture de services deviennent irréalisables et les plans d'aménagement perdent toute efficacité, ce qui est préoccupant dans un contexte de rapide croissance urbaine.

La concomitance d'une propriété foncière coutumière et de droits de propriété de droit commun constitue l'un des obstacles les plus importants. L'absence de processus et de règlements clairs en matière de production de foncier urbain limite ainsi, voire compromet, la capacité des collectivités territoriales à mener à bien leurs prérogatives d'aménagement et de taxation, tout comme celle des entités privées et des habitants à investir, construire et, en définitive, participer à la vie urbaine. Même dans un pays de tradition marxiste comme le Mozambique, où la terre est propriété de l'État, les marchés fonciers locaux ne parviennent pas à satisfaire la demande de biens, services et infrastructures d'une population urbaine en pleine expansion, comme en atteste le nombre de chantiers de construction de logements officiellement répertoriés en 2014, de seulement 3 000 dans tout le pays, bien loin des 80 000 nouveaux logements nécessaires par an (FCA, 2016[22]).

Les questions de propriété foncière peuvent également exacerber les problèmes de gouvernance urbaine en sapant l'autorité des collectivités territoriales. C'est notamment le cas lorsque des terrains sous régime coutumier se trouvent dans la zone urbaine mais restent officiellement ruraux et ne sont donc pas soumis aux réglementations du plan d'urbanisme ni à ses objectifs (Bon et al., 2023[16]) (Encadré 3.6). L'accès des ménages au foncier et la construction d'habitations s'y opèrent donc sans formalité administrative, avec les conséquences négatives qui en découlent pour les collectivités territoriales, qui ne peuvent alors pas bénéficier de la capacité contributive de ces habitants ni mettre en œuvre leurs objectifs d'urbanisme. Par exemple, la grande majorité des habitants de Jinja, Ouganda, ne contribuent ainsi pas à l'impôt foncier, mais bénéficient toutefois des possibilités d'emploi et des services offerts par la ville.

Cette situation peut en outre empêcher les zones urbaines de bénéficier d'autres sources d'investissement. Ainsi, les acteurs locaux et internationaux qui auraient pu être séduits par un investissement dans l'immobilier préféreront, face au risque élevé de litiges fonciers, faire ces placements à l'étranger ou dans d'autres secteurs, empêchant des recettes fiscales supplémentaires tout en compromettant les efforts de mobilisation de l'investissement privé pour la fourniture d'infrastructures (Chapitre 4).

Pour relever ces différents défis et dynamiser les systèmes de gouvernance foncière, de nombreux pays ont tenté de mettre en place un système d'administration foncière cohérent, conçu sur la base d'une rationalité économique présumée (des marchés fonciers) et mis en œuvre de manière technocratique et méthodique. Ces efforts n'ont toutefois généralement pas permis l'établissement d'un cadre juridique qui augmente la production de foncier urbain ou favorise la formation d'un marché.

Les efforts futurs d'amélioration ou de mise en œuvre des systèmes d'administration foncière gagneraient à une meilleure prise en compte des différentes pratiques de production foncière, ainsi que de l'identification et de l'inclusion de l'ensemble des acteurs de cette production. Ce faisant, la nature majoritairement coutumière et traditionnelle de cette production foncière implique une plus grande reconnaissance de sa dimension sociale autant qu'administrative. Or, toute évolution sociale prend du temps, nécessitant au préalable un dialogue structuré, l'instauration d'un climat de confiance et une mise en œuvre progressive, qui tire les enseignements des réussites comme des échecs, et s'appuie sur l'apprentissage par la pratique et les avancées technologiques. Faute de quoi, le manque d'efficacité, d'équité et d'organisation de l'attribution du foncier continuera de saper le potentiel d'un développement urbain bien géré, porteur d'avantages à plus grande échelle et à plus long terme pour l'ensemble de la collectivité (Lavigne Delville et Durand-Lasserve, 2008[34]).

### Encadré 3.6. Conversions ordinaires des usages des sols liées à l'urbanisation

#### Recommandations politiques

Une équipe internationale de chercheurs et d'experts en gouvernance foncière a contribué à une étude sur l'évolution des usages des sols dans les pays en développement. Leur analyse donne un aperçu des processus d'urbanisation et de développement rural, en mettant en lumière les mécanismes de conversion, d'acquisition et d'échange du foncier. Elle propose, sur cette base, cinq recommandations politiques en vue d'une occupation plus équitable et efficace des sols :

1. Mobiliser la recherche pour renforcer l'action publique en matière de gestion foncière aux interfaces rural/urbain. Mieux comprendre les intérêts sous-jacents des transactions foncières, identifier les réserves foncières et tester des dispositifs de gouvernance multi-niveaux susceptibles d'améliorer l'échange d'informations entre acteurs ruraux, agricoles, urbains et environnementaux, dans une optique de réduction des conflits.
2. Assumer la confrontation des intérêts, la négociation – même asymétrique – étant préférable aux rapports de force et aux conflits. Mettre en place des mécanismes participatifs afin de rééquilibrer les forces entre acteurs en concurrence pour le foncier, en réduisant la vulnérabilité de ceux disposant de moyens ou de droits plus limités. La définition d'objectifs communs de gouvernance urbaine peut également résoudre ce type de conflits en introduisant une ligne d'action commune.

3. Mettre en place des réglementations juridiques permettant un plus grand partage des responsabilités dans le processus de développement urbain. Ces réglementations peuvent être de différents types : formalisation et sécurisation des acquisitions foncières non enregistrées afin de renforcer la sécurité foncière, ou encore autorisation de la mise en place de foncières citoyennes permettant aux citoyens de protéger les communs ruraux et l'agriculture.

4. S'appuyer sur la planification et la prospective pour harmoniser les temporalités des différents secteurs. Les mesures de planification et les projets d'infrastructure peuvent ainsi être coordonnés afin d'améliorer la mise en place des nouveaux quartiers urbains et d'empêcher l'accaparement des terres.

5. Soutenir les capacités locales de gestion. Le renforcement des ressources, tant financières qu'humaines, à disposition des collectivités territoriales leur permettrait de contribuer davantage aux systèmes actuels de gouvernance foncière, en conditionnant par exemple les négociations avec les promoteurs privés à leur contribution aux investissements publics (Chapitre 4).

Source Bon et al. (2023[16])

### La fragmentation juridictionnelle des villes en pleine expansion

La multiplicité des juridictions compétentes au sein d'un même continuum urbain ou métropolitain complexifie la gouvernance et l'accès au foncier. Dans un contexte de rapide expansion urbaine, elle entrave en outre la définition des objectifs stratégiques. Pour y remédier, les agglomérations doivent être en mesure d'agir à la bonne échelle géographique, par le biais de cadres nationaux ou d'institutions ad hoc créées à cet effet.

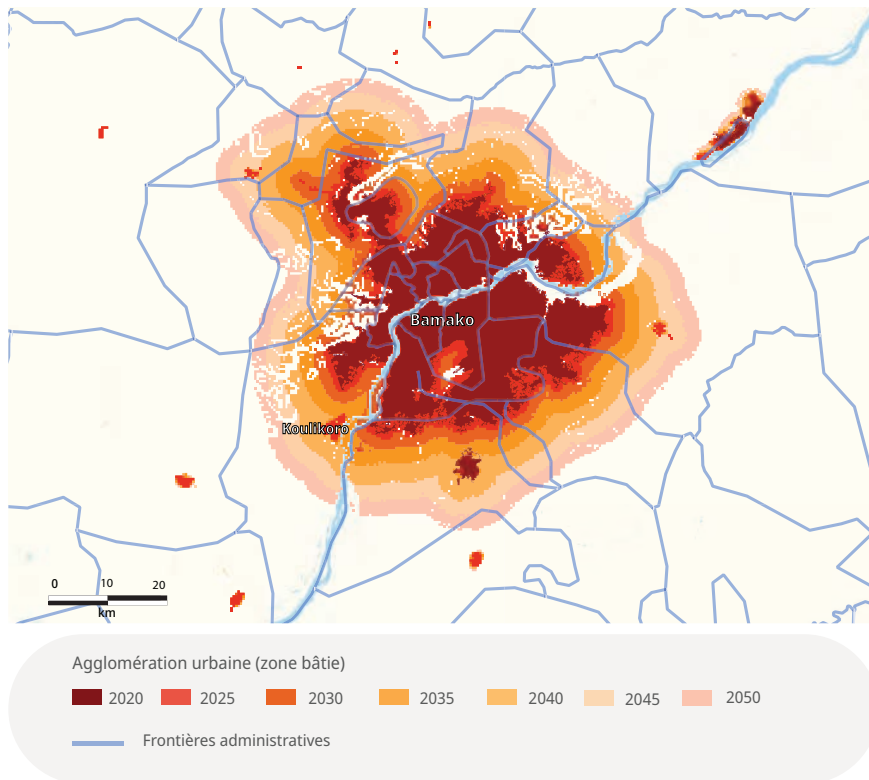
Or, l'attention portée à la gouvernance métropolitaine est généralement faible, même plus encore dans le cas des métropoles transfrontalières. Une situation exacerbée par le fait que l'intégration régionale déjà limitée au niveau de l'État réduit le soutien à une intégration ascendante des populations et des territoires. Les grandes métropoles capitales nationales peinent donc à échapper au contrôle du gouvernement central, qui invoque en général l'appareil d'État

et le bon fonctionnement des services administratifs pour nommer les responsables à la tête de ces agglomérations.

Le manque de clarté de la répartition des compétences entre les différentes instances de gouvernance constitue par ailleurs un obstacle supplémentaire à la gouvernance urbaine, en particulier dans les régions métropolitaines et les agglomérations frontalières, où les défis urbains et leurs solutions relèvent d'une échelle géographique plus étendue, pouvant même inclure les juridictions de différents pays (Chapitre 2). Dans certains cas, aucune institution appropriée n'est en place pour gérer ces agglomérations. La croissance urbaine à l'horizon 2050 complexifie cette situation. Les 3.5 millions d'habitants de Bamako (Mali) sont par exemple sous la gouvernance de plus de 12 juridictions administratives différentes en 2020, les juridictions concernées en 2050 seront 20 (Carte 3.3).

L'efficacité de la gouvernance des agglomérations englobant plusieurs juridictions administratives peut passer par la création d'une entité commune. C'est ce qu'ont fait Rabat-Salé (Maroc) ou Cotonou-Abomey Calavi (Bénin), en

**Carte 3.3. Fragmentation juridictionnelle à Bamako, Mali**



Source OCDE/CSAO (2023[1]); GADM (2023[35])

mettant en place une autorité métropolitaine chargée de la construction et de la gestion des infrastructures et des équipements à l'échelle de la région métropolitaine, sont alors créées des structures intercommunales dédiées ou des sociétés d'économie mixte locales dont les collectivités territoriales détiennent la majorité du capital et dont l'objet social est lié à l'intérêt général et aux compétences des collectivités territoriales.

Dans d'autres cas, des institutions ont bien été mises en place, mais aucune hiérarchie claire ne détermine les attributions de chaque niveau de gouvernement, avec pour conséquence une certaine confusion et des lacunes dans des domaines clés comme la fourniture de services. C'est le cas au Burkina Faso, où la législation prévoit des maires d'arrondissement au sein des municipalités et un conseil municipal dirigé par ceux-ci. Le Conseil est chargé d'élire le président de la communauté urbaine ou le maire de commune, mais l'absence de rapport de hiérarchie entre ces maires d'arrondissement et le maire de commune entretient un certain flou sur les responsabilités de chacun.

En Égypte, ces responsabilités sont définies plus clairement, même au niveau métropolitain, permettant ainsi la réalisation d'importantes économies d'échelle. Ce système est toutefois souvent ambigu et génère de nombreux conflits

entre les responsables des entités infra-métropolitaines et les autorités métropolitaines. Globalement, ces agglomérations pâtissent donc de l'incidence négative de la fragmentation juridictionnelle, notamment sur la fourniture de services publics.

Comme évoqué plus haut, les conflits entre les structures de pouvoir traditionnelles et institutionnelles, ou entre les différents niveaux de gouvernement, peuvent donner lieu à des désaccords sur l'accès au foncier et ses usages, ainsi que sur l'attribution de la responsabilité de la gestion des zones urbaines. Peuvent alors en résulter une forme de vacance de pouvoir, sans aucune institution pour superviser les réglementations urbaines, et l'émergence d'autres structures de pouvoir, aux mains d'organisations violentes ou prédatrices n'agissant que pour servir leurs propres intérêts. Une situation qui, que le contexte soit formel ou informel, met en péril la sécurité des citoyens et rend impossible toute gouvernance urbaine.

## Inscrire la gouvernance urbaine dans une perspective de long terme

La rapidité de la croissance urbaine est concomitante d'autres grandes dynamiques – comme le changement climatique, les progrès technologiques, notamment sur le plan de la digitalisation et de la mobilité, ou encore l'intégration continentale – qui exercent des pressions supplémentaires sur la gouvernance urbaine et compliquent l'action publique dans les villes. D'autres facteurs, comme la jeunesse de la population et les efforts d'intégration commerciale en cours dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine, sont riches de promesses pour la croissance économique et l'amélioration du bien-être, mais nécessitent aussi l'investissement de ressources et la mise en place de nouvelles politiques qui sachent mettre à profit ces évolutions. Une vision à long terme, s'appuyant sur des politiques publiques claires à l'échelle tant territoriale que nationale, apparaît ainsi nécessaire pour permettre aux villes de s'adapter à l'ensemble de ces changements, y compris lorsqu'ils ne sont pas attendus, dans le cadre d'une gouvernance urbaine réactive et soucieuse des réalités des villes africaines.

Face à ces défis, il devient de plus en plus évident que cette gouvernance nécessite la mise en place d'institutions territoriales compétentes, opérant dans un cadre national solide et favorable. Car, pour l'heure, les lacunes des processus de décentralisation, l'absence d'un cadre de lutte contre le changement climatique, l'environnement institutionnel défavorable et la prise en compte insuffisante des acteurs urbains et des citoyens restent autant d'entraves à une gouvernance urbaine efficace et à la possibilité pour les collectivités territoriales d'infléchir positivement les dynamiques de croissance urbaine.

La gestion de ces grandes dynamiques nécessitera l'application de nombre des principes recommandés dans ce chapitre en faveur d'une gouvernance multi-niveaux et du renforcement de la participation des parties prenantes. Avec la croissance des zones urbaines, d'importantes populations marginalisées, vivant dans des quartiers exclus des processus politiques officiels, viennent d'ores et déjà gonfler les rangs des citoyens. Une approche de long terme ne saurait donc passer à côté de l'inclusion de ces populations, dans toute leur diversité, dans la gestion et l'économie de la ville, forte du principe d'une gouvernance urbaine fondamentalement plus efficace lorsqu'elle est moins fragmentée. Les problématiques au long cours de gestion foncière et de fourniture de services ne pourront en outre trouver de solution sans un large assentiment local, lui-même tributaire de la possibilité pour l'ensemble des habitants de la ville de faire entendre leur voix dans le processus de gouvernance urbaine. Une nécessité de plus

en plus prégnante d'inclusion des acteurs locaux dans le processus décisionnel qui ne fera que renforcer, sur le long terme, les arguments en faveur de la subsidiarité.

Pour garantir l'efficacité de leur conception et de leur mise en œuvre, les politiques doivent par ailleurs s'accompagner d'un financement adéquat. Or, la pénurie actuelle de moyens se traduit, au niveau local, par l'insuffisance des ressources humaines à même d'assumer les fonctions exigeantes et complexes indispensables à la gestion de secteurs clés comme l'urbanisme, la santé ou l'environnement<sup>16</sup>. L'investissement dans les programmes locaux d'éducation et de formation peut, à cet égard, s'avérer des plus bénéfiques sur le long terme.

Au vu de la complexité croissante de l'environnement dans lequel les collectivités territoriales opèrent, le processus décisionnel doit enfin pouvoir s'appuyer sur une production et une utilisation renforcée des données. La collecte de données doit, pour ce faire, être démocratisée et élargie, et l'accès aux données, amélioré, afin de permettre aux décideurs politiques de tous les niveaux de gouvernement d'avoir une vision précise des activités, besoins et souhaits des habitants et des entreprises. Le principe de subsidiarité des données doit en outre être appliqué, avec une collecte des informations et des données au plus près du niveau de gouvernement chargé de la résolution du problème ou de la fourniture du service ou de l'infrastructure concernés.

## Notes

1. Perspectives de la population mondiale des Nations Unies, projections probabilistes de la population nationale, scénario bas (80 %) (ONU-DAES, 2023[2]).
2. Les processus sont les règles et règlements qui orientent l'action du secteur public, tandis que les structures déterminent les modalités de répartition du pouvoir et la conception des institutions. Celles-ci, notamment la bureaucratie ainsi que les représentants élus ou nommés, ont de leur côté pour mission la mise en œuvre des buts et objectifs (glossaire).
3. Le chapitre 8 des *Perspectives économiques en Afrique 2016 : Villes durables et transformation structurelle* propose des lignes directrices intéressantes sur la manière d'y parvenir (BAD/OCDE/PNUD, 2016[37]).
4. En 2021, les pays suivants disposaient d'une stratégie urbaine nationale : Afrique du Sud, Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Eswatini, Éthiopie, Gabon, Ghana, Kenya, Madagascar, Malawi, Mali, Maroc, Mozambique, Niger, Nigéria, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Seychelles, Tanzanie, Togo et Zimbabwe. Par ailleurs, une réflexion sur l'urbanisation était en cours au niveau national dans les pays suivants : Algérie, Burundi, Cameroun, Djibouti, Guinée, Libéria, Tchad, Tunisie et Zambie.
5. Le Bénin, le Burkina Faso, l'Éthiopie, le Mali et le Niger ont établi des liens entre leur plan national de développement et leur politique urbaine nationale. En associant objectifs nationaux plus larges et objectifs sectoriels urbains, leur stratégie urbaine nationale a contribué à créer un consensus autour de l'importance de l'urbanisation pour d'autres objectifs de gouvernance et priorités nationales communes.
6. Les 16 villes sont : Dire Dawa, Mekelle (Éthiopie), Entebbe, Fort Portal, Tororo, Jinja, Gulu, Arua, Hoima (Ouganda), Tete, Nacala, Nampula (Mozambique), Kumasi, Tamale, Bolga et Sunyani (Ghana). Dans le cadre de cette étude, chercheurs et praticiens ont recueilli des données sur les effectifs des cadres et techniciens dans les domaines suivants : finance, recettes, planification, travaux publics, santé environnementale et gestion des déchets solides.
7. Capacités idéales calculées par Cities Alliance (2017[21]) en comparaison d'un point de référence de collectivités territoriales urbaines de pays en développement.
8. Les collectivités territoriales englobent l'ensemble des niveaux de gouvernement en deçà du gouvernement central.
9. Le système de notation « CEE rating » couvre 53 pays africains. La Libye n'est pas incluse dans l'analyse par manque de données.
10. ONU-Habitat définit les bidonvilles comme des zones d'habitations contiguës qui ne remplissent pas une ou plusieurs des cinq conditions suivantes : accès à l'eau potable, accès à des installations sanitaires améliorées, surface habitable suffisante et non surpeuplée, structure d'habitat durable et sécurité foncière (ONU-Habitat, 2016, p. 57[38]).
11. Les acteurs non gouvernementaux locaux peuvent inclure des associations communautaires, des organisations d'habitants de bidonvilles et d'autres organisations de la société civile défendant les intérêts des habitants locaux.
12. Afrique du Sud, Ghana, Kenya, Malawi, Namibie, Ouganda, Sierra Leone, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe.
13. Africapolis fournit une base d'informations démographiques et morphologiques sur les villes africaines. L'exactitude de ces informations dépend fortement des données de recensement disponibles au niveau national (OCDE/CSAO, 2023[1]).
14. Moyenne journalière observée de la superficie des zones nouvellement urbanisées en Afrique de 2015 à 2020 (OCDE/CSAO, 2023[1]) (Chapitre 1).
15. Les systèmes de production foncière désignent les mécanismes par lesquels une parcelle devient un bien commercialisable sur les marchés fonciers.
16. Dans l'ensemble, les universités africaines ne se sont, pour l'heure, pas penchées sur les compétences spécifiques indispensables à la gestion des villes, en particulier dans les contextes d'informalité, forme pourtant prédominante d'accès à l'habitat et aux moyens de subsistance sur le continent (Cities Alliance, s.d.[36]). Leurs diplômés ne sont donc en général pas bien préparés à l'exercice de fonctions opérationnelles au sein d'administrations où l'accompagnement et le mentorat restent rares.

## Références

- AMCHUD (2012), *Territorial Planning and Basic Services in Africa: Optimising the Urban Advantage*, [https://staging.unhabitat.org/downloads/docs/Strategy\\_Document.pdf](https://staging.unhabitat.org/downloads/docs/Strategy_Document.pdf). [6]
- Arnaud, M. (1993), *L'urbanisation en Afrique de l'Ouest : Mécanismes et logiques*, <https://invenio.unidep.org/invenio/record/16860?ln=fr>. [33]
- BAD/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]
- Baker, J. (dir. pub.) (2012), *Climate Change, Disaster Risk, and the Urban Poor*, Banque mondiale, <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8845-7>. [24]
- Banque mondiale (2008), *World Development Report 2009*, Banque mondiale, <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-7607-2>. [8]
- Bon, B. et al. (2023), *Conversions ordinaires des usages des sols liées à l'urbanisation dans les Suds : Habitation, capitalisation, mutations de l'agriculture*, Comité Technique "Foncier & développement", <https://www.foncier-developpement.fr/publication/conversions-ordinaires-des-usages-des-sols-liees-a-lurbanisation-dans-les-suds-habitation-capitalisation-mutations-de-lagriculture/>. [16]
- Cartwright, A. et al. (2018), *Developing Prosperous and Inclusive Cities in Africa - National Urban Policies to the Rescue?*, <http://newclimateconomy.net/content/cities-working-papers> (consulté le 27 octobre 2023). [12]
- CGLU Afrique, Cities Alliance (2021), *Évaluer l'environnement institutionnel des villes et collectivités territoriales en Afrique*, Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (CGLU Afrique), Cities Alliance, [https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/2022-05/CitiesAlliance\\_Assessing%20Inst.%20Environment%20of%20Cities%20and%20Subnal.%20Govs%20in%20Africa\\_FR.pdf](https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/2022-05/CitiesAlliance_Assessing%20Inst.%20Environment%20of%20Cities%20and%20Subnal.%20Govs%20in%20Africa_FR.pdf). [13]
- 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](https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/Final%20Report%20on%20Municipal%20Staffing%20Toolkit_0.pdf). [21]
- Cities Alliance (s.d.), *Rapid City Resilience Assessments (RCRAs)*, <https://www.citiesalliance.org/future-cities-africa-outputs> (consulté le 24 octobre 2023). [36]
- CoM SSA (s.d.), *CoM SSA SEACAP Toolbox*, <https://comssa.org/seacap-toolbox/en> (consulté le 25 mars 2023). [25]

- Cour, J. et S. Snrech (dir. pub.) (1998), *Préparer l'avenir de l'Afrique de l'Ouest - Une vision à l'horizon 2020 : Étude des perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264263727-fr>. [31]
- d'Cruz et al (2014), *Community Savings: A Basic Building Block in the Work of Urban Poor Federations*, <https://www.jstor.org/stable/resrep01298.9>. [29]
- Dom, R. et al. (2022), *Innovations in Tax Compliance: Building Trust, Navigating Politics, and Tailoring Reform*, <https://hdl.handle.net/10986/36946>. [27]
- Farvaque-Vitkovic, C. et L. Godin (1998), *L'avenir des villes africaines : Enjeux et priorités du développement urbain*, <https://documents1.worldbank.org/curated/zh/887151468741657700/pdf/multi0page.pdf> (consulté le 20 octobre 2023). [5]
- FCA (2016), *Human Resources Benchmarking and Capacity Building Report*, Cities Alliance, <https://www.citiesalliance.org/future-cities-africa-outputs> (consulté le 24 octobre 2023). [22]
- GADM (2023), *Global Administrative Areas* (base de données), <https://gadm.org>. [35]
- GIZ, ICLEI Africa (2022), *Sustainable Energy Access and Climate Action Plan. Executive Summary. City of Garoua, Cameroon*, The Covenant of Mayors in Sub-Saharan Africa (CoM SSA), [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewiK9O6MzY-FAXUBT6QEHCmuBdMQFnoECBgQAQ&url=https%3A%2F%2Fcomssa.org%2Fdownload%2FCYWVSDXF3EfyBr8wAac9UgvG2oTPd7IH%2FCoM-SSA\\_SEACAP-Executive-Summary\\_Garoua.pdf&usq=AOvV](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewiK9O6MzY-FAXUBT6QEHCmuBdMQFnoECBgQAQ&url=https%3A%2F%2Fcomssa.org%2Fdownload%2FCYWVSDXF3EfyBr8wAac9UgvG2oTPd7IH%2FCoM-SSA_SEACAP-Executive-Summary_Garoua.pdf&usq=AOvV). [26]
- Lavigne Delville, P. et A. Durand-Lasserve (2008), *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud*, Livre blanc, Coopération française au développement, <https://www.foncier-developpement.fr/wp-content/uploads/gouvernance-fonciere-et-securisation-des-droits-dans-les-pays-du-sud.pdf>. [34]
- OCDE (2019), « Intégration régionale des villes frontalières », *Notes ouest-africaines*, n° 20, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/fd0fe15f-fr>. [30]
- OCDE (2019), *Réussir la décentralisation : Manuel à l'intention des décideurs*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/551847c0-fr>. [17]
- OCDE/CSAO (2023), *Africapolis* (base de données), <http://www.africapolis.org/> (consulté le 19 octobre 2023). [1]
- OCDE/ONU-CEA/BAD (2022), *Dynamiques de l'urbanisation africaine 2022 : Le rayonnement économique des villes africaines*, Cahiers de l'Afrique de l'Ouest, OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/3834ed5b-en>. [3]
- ONU-CEA (2018), *An Urban Lens on National Development Planning in Africa: Guidebook for Policymakers*, <https://www.uneca.org/urban-lens-national-development-planning-africa-guidebook-policymakers>. [9]
- ONU-DAES (2023), *World Population Prospects 2022*, <https://population.un.org/wpp/Graphs/Probabilistic/POP/TOT/908>. [2]
- ONU-Habitat (2020), *World Cities Report 2020: The Value of Sustainable Urbanization*. [19]
- ONU-Habitat (2017), *National Urban Policy: Sub-Saharan Africa Report*, <https://unhabitat.org/national-urban-policy-sub-saharan-africa-report>. [11]
- ONU-Habitat (2016), *World Cities Report 2016: Urbanization and Development*, Emerging Futures, <https://unhabitat.org/world-cities-report-2016>. [38]
- ONU-Habitat (2014), *Évolution des politiques urbaines nationales*, ONU-Habitat, <https://unhabitat.org/evolution-des-politiques-urbaines-nationales>. [10]
- Paulais, T. (2012), *Financer les villes d'Afrique: l'enjeu de l'investissement local*, Banque internationale pour la reconstruction et le développement/ Banque mondiale/Agence Française de Développement, <https://www.afd.fr/fr/ressources/financer-les-ville-dafrique-lenjeu-de-linvestissement-local>. [20]
- Schlimmer, S. (2022), *Gouverner les villes africaines: Panorama des enjeux et perspectives*, [https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/schlimmer\\_gouverner\\_les\\_villes\\_africaines\\_2022.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/schlimmer_gouverner_les_villes_africaines_2022.pdf). [32]
- Turok, I. (2015), « Turning the tide? The emergence of national urban policies in Africa », *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 33/3, pp. 348-369, <https://doi.org/10.1080/02589001.2015.1107288>. [14]
- Union africaine (2015), *Agenda 2063 : L'Afrique que nous voulons*, Commission de l'Union Africaine, [https://au.int/sites/default/files/documents/36204-doc-agenda2063\\_popular\\_version\\_fr.pdf](https://au.int/sites/default/files/documents/36204-doc-agenda2063_popular_version_fr.pdf). [7]
- Union africaine (2014), *Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local*, [https://au.int/sites/default/files/treaties/36387-treaty-0049\\_-african\\_charter\\_on\\_the\\_values\\_and\\_principles\\_of\\_decentralisation\\_local\\_governance\\_and\\_local\\_development\\_f.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/36387-treaty-0049_-african_charter_on_the_values_and_principles_of_decentralisation_local_governance_and_local_development_f.pdf) (consulté le 7 novembre 2023). [18]
- USAID (2010), *Urbanization in Latin America and the Caribbean: Trends and Challenges*, [https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pnadu384.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadu384.pdf). [4]
- WaterAid (2009), *A Study on Land Tenure in Urban Areas Report*, <https://policycommons.net/artifacts/2331760/a-study-on-land-tenure-in-urban-areas-report/3092385/>. [23]
- WIEGO (2019), *Liberia's Street Vendors Pioneer New Approach with City Officials*, <https://www.wiego.org/blog/liberia%E2%80%99s-street-vendors-pioneer-new-approach-city-officials>. [28]
- Wolf, P. (2001), « Authority: Delegation », dans *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, Elsevier, <https://doi.org/10.1016/b0-08-043076-7/04476-4>. [15]

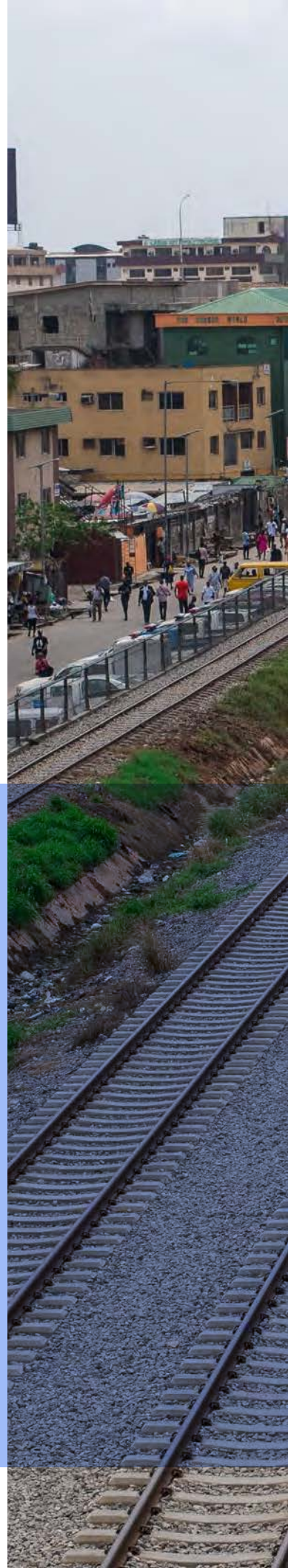
[37]



# 4

## Financer la croissance des villes africaines

La rapidité de la croissance urbaine du continent africain crée une forte demande d'investissements dans les infrastructures et les services publics des villes. Ces investissements sont indispensables pour permettre à chaque citoyen, entreprise et pays de réaliser pleinement son potentiel économique. Les niveaux très faibles de dépenses dans les villes africaines sont pour l'instant loin de répondre aux besoins de populations urbaines en pleine expansion. Le système actuel de financement du développement urbain reste lacunaire, sur les plans quantitatif et qualitatif, différents obstacles structurels liés au cadre réglementaire et aux capacités budgétaires entravant les financements en faveur des villes. La solution à ce déficit de financement passe également par le renforcement de l'impact des investissements disponibles. Il s'agit donc de mieux aligner les dépenses d'investissement sur les besoins et réalités des habitants et des entreprises. Les investissements doivent en outre englober l'ensemble des quartiers et acteurs, tant formels qu'informels, et prioriser les secteurs productifs. Il est par ailleurs essentiel que les collectivités territoriales, les habitants et les acteurs économiques soient placés au centre de la planification des investissements urbains. Enfin, au niveau national, le financement de l'expansion urbaine nécessite une approche stratégique à long terme du développement urbain, qui se concrétise par des réformes de la gouvernance, de la planification et de la réglementation, susceptible d'insuffler le nouvel élan d'investissement indispensable à l'urbanisation fructueuse du continent africain.





## Investir dans des villes africaines en pleine expansion

Ces 30 prochaines années, l'urbanisation va continuer de croître sur le continent africain, une expansion urbaine qui nécessitera d'importants investissements dans les infrastructures, le logement, les services et l'adaptation aux changements climatiques, au service de villes plus vivables, productives et résilientes. Pour l'heure, la réalité est toute autre : seules quelques villes sont en mesure de mobiliser les financements suffisants pour répondre à ces impératifs et l'investissement moyen dans les infrastructures du continent n'a jamais dépassé 4 % du produit intérieur brut (PIB) sur la période 2014-20 (ICA, 2022[1]). Combinée à un parc d'équipements déjà limité, la faiblesse des niveaux d'investissement affecte l'économie des villes et la vie de leurs habitants (OCDE/ONU-CEA/BAD, 2022[2]).

De nombreuses villes africaines sont coûteuses, encombrées et vulnérables aux risques climatiques (Lall, Henderson et Venables, 2017[3]). La fragmentation des infrastructures et des réseaux de services y a ainsi un coût considérable, en particulier pour les populations les plus vulnérables. Les possibilités d'accès à un logement décent, tant en termes de qualité que d'accessibilité financière, y sont en outre rares, obligeant une grande part de la population à s'installer dans des zones exposées aux risques de catastrophes et éloignées des opportunités économiques (ONU-Habitat, 2009[4] ; Dodman et al., 2023[5]). L'insuffisance des infrastructures urbaines y augmente par ailleurs le coût des activités économiques, décourageant les investissements dans les villes. On estime ainsi que les ménages urbains d'Afrique subsaharienne consomment des biens et des services non marchands 25 % plus chers que dans d'autres pays de niveau de revenu similaire (Nakamura et al., 2019[6]). Autres conséquences du coût et de l'inefficacité des services, la faiblesse des niveaux de productivité et la perte de performance économique, comme en témoigne le cas de Lagos, au Nigéria, où 14 millions d'heures seraient perdues chaque jour dans les embouteillages, soit un manque à gagner annuel de 4.3 milliards de dollars des États Unis (USD) pour l'ensemble de la ville (Danne Institute for Research, 2021[7] ; Lall, Henderson et Venables, 2017[3]).

Les investissements urbains, entendus comme les investissements en capital en milieu urbain ou au service des villes<sup>1</sup>, englobent les infrastructures de tous les secteurs traditionnels : équipements collectifs et transports, espaces publics et espaces verts, ou encore bâtiments à usage public ou privé. Aux côtés de ces infrastructures, les dépenses sociales dans l'éducation et la santé représentent un autre poste d'investissement clé. Autant de besoins en investissements voués à augmenter avec l'expansion urbaine, à l'instar de la demande de transport urbain,

qui devrait tripler d'ici 2050 (FIT, 2023[8]). Sans oublier le changement climatique, qui impose d'investir dans les mesures d'adaptation et de résilience.

Les gouvernements centraux devraient ainsi mettre en place les conditions d'augmentation des financements à disposition des villes, notamment par l'élargissement de la capacité fiscale des institutions publiques, l'amélioration de l'accès aux mécanismes de crédit et la mise en place de cadres réglementaires adaptés aux villes africaines. Cette augmentation des ressources ne saurait toutefois suffire à elle seule. Les pays du continent ont également besoin d'une vision nationale claire de la voie à suivre pour réussir leur urbanisation et d'approches cohérentes d'aménagement, basées sur les conditions réelles de financement et priorisant un développement urbain durable et inclusif.

Les investissements urbains produiront des résultats à long terme. L'intégration, dès le départ, de solutions résilientes au climat dans la conception des infrastructures et la fourniture de services peut par exemple réduire considérablement les coûts sur la durée (Rozenberg et Fay, 2019[9]). Les avantages que procure ce type d'investissements compensent ainsi largement les dépenses supplémentaires qu'ils induisent, qui devraient d'ailleurs être considérées comme un investissement dans l'avenir, plutôt que comme un surcoût.

## Dynamiques actuelles des investissements urbains en Afrique

### Les investissements ne sont pas à la hauteur des besoins

On ne dispose pas de données comparables sur les investissements urbains. Un constat s'impose néanmoins : les niveaux actuels sont nettement inférieurs à ce qui serait nécessaire pour suivre le rythme de la croissance urbaine. Les méthodes comptables conventionnelles regroupent les dépenses d'infrastructure par secteur – typiquement, transports, énergie, eau et technologies de l'information et de la communication (TIC) –, par opposition à une approche multisectorielle ou territorialisée<sup>2</sup>.

Si l'on utilise les dépenses d'investissement dans les infrastructures comme indicateur, on constate alors que les pays africains ont consacré 3.4 % de leur PIB aux investissements infrastructurels en 2020 (80 milliards USD) (Graphique 4.1.) (ICA, 2022[1]). Ces niveaux frappent par leur faiblesse, à la fois en termes relatifs et absolus ; c'est moitié moins que les dépenses d'infrastructure de l'Asie du Sud (Fay et al., 2019[10])<sup>3</sup>, ce qui masque de fortes disparités régionales à travers le continent. L'Afrique de l'Ouest arrive

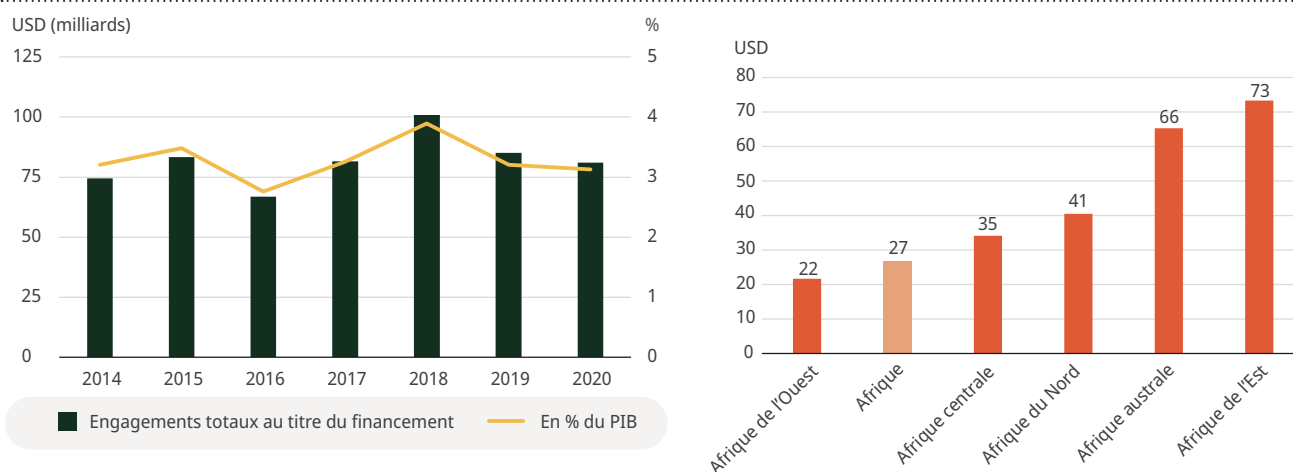
aussi dernière au classement des dépenses d'infrastructure par habitant, avec seulement un tiers du montant engagé par l'Afrique de l'Est, en tête de ce classement (Graphique 4.1.)

Les données relatives à l'exécution réelle montrent qu'en moyenne, plus de 30 % du total des engagements nationaux n'ont pas été concrétisés entre 2009 et 2016 (Fay et al., 2019, p. 43[10])<sup>4</sup>.

Au-delà des seules infrastructures, les données sur les dépenses par habitant au titre des investissements publics en général font ressortir un tableau tout aussi sombre, avec une moyenne de 104 USD (parité de pouvoir d'achat, PPA) par habitant pour les pays africains, contre une moyenne mondiale de 822 USD (PPA) (Graphique 4.2). Ces niveaux paraissent également très faibles en comparaison des pays du même groupe de revenu.

### Graphique 4.1. Engagements au titre du financement des infrastructures

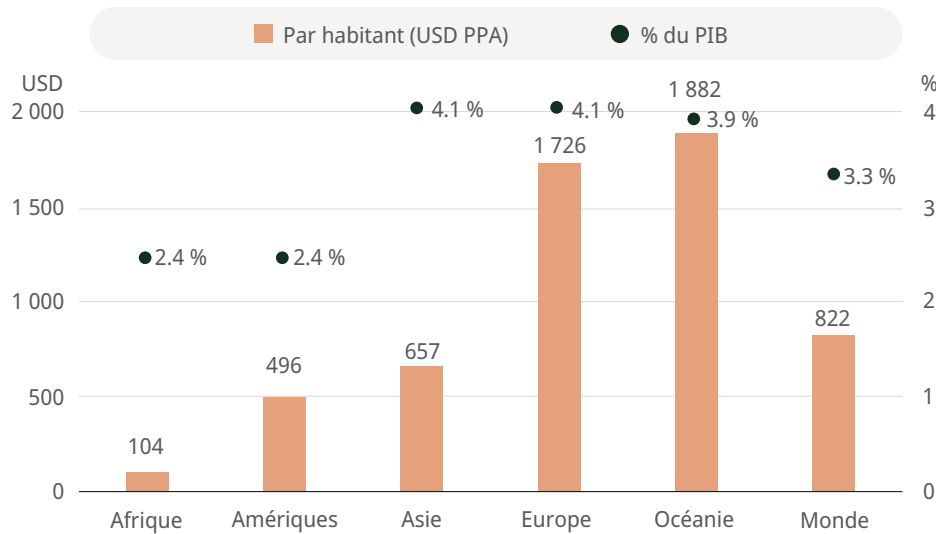
Engagements totaux en milliards USD et en pourcentage du PIB (2014-20) ; budget national pour les allocations d'infrastructure par région (2019-20)



**Note** L'échantillon couvre 50 pays africains ; les pays non pris en compte sont Djibouti, l'Érythrée, la Libye et le Soudan. Ces données sont produites par le Consortium pour les infrastructures en Afrique (Infrastructure Consortium for Africa [ICA]), dont les membres sont les pays du G8 (Allemagne, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon, Royaume-Uni et Russie), deux membres du G20 (Afrique du Sud et Espagne), des banques multilatérales de développement (Banque africaine de développement [BAD], Afrexim Bank, Banque européenne d'investissement, Société financière internationale, Banque islamique de développement, Africa Finance Corporation et Banque mondiale), des institutions régionales de financement du développement (Agence française de développement [AFD], Banque ouest-africaine de développement, Development Bank of Southern Africa) et des institutions africaines (AUDA-NEPAD, ONU-CEA), ainsi que les communautés économiques régionales en qualité d'observateurs. À titre de comparaison, le budget annuel consacré par les gouvernements du G20 aux investissements dans les infrastructures est de 978 milliards USD (Global Infrastructure Hub, 2023[11]).

**Source** ICA (2015[12]), ICA (2022[1]) et OCDE/CSAO (2024[13])

**Graphique 4.2. Investissements directs des administrations publiques**  
Investissements directs des administrations publiques par habitant (USD PPA)



**Note** Par investissements directs, on entend ici « la formation brute de capital et les acquisitions, moins les cessions d'actifs non financiers non produits. La formation brute de capital fixe (qu'on appelle également l'investissement fixe) est la principale composante des investissements et a donc été utilisée comme indicateur pour de nombreux pays. Conformément aux changements introduits dans le cadre du Système de comptabilité nationale 2008, les dépenses au titre de la recherche et développement et des systèmes d'armement sont désormais comptabilisées dans la formation brute de capital fixe, et non dans la consommation intermédiaire ».

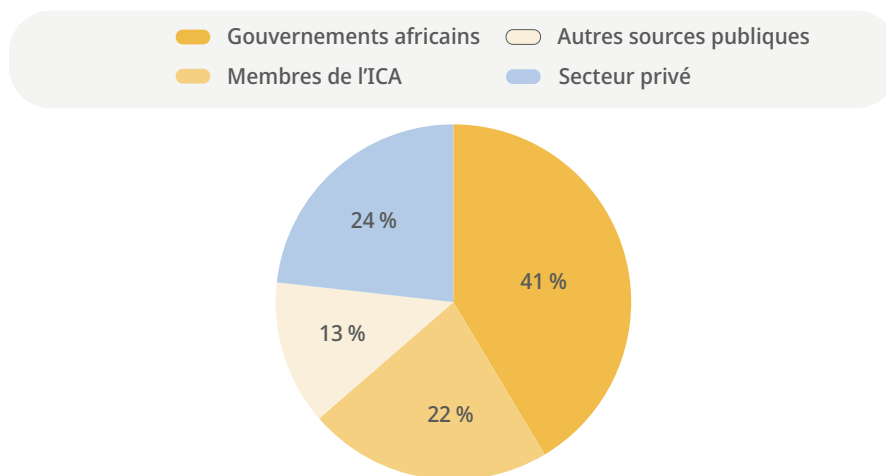
**Source** OCDE/CGLU (2022[14])

**Qui finance les investissements urbains en Afrique ?**

Selon le Consortium pour les infrastructures en Afrique (ICA), les engagements totaux au titre des dépenses générales d'infrastructure se répartissent comme suit : 41 % de la part des gouvernements nationaux ; 22 % de la part des membres de l'ICA, dont des institutions financières multilatérales telles que la Banque africaine de développement (BAD)

et la Banque mondiale ; 13 % de la part d'autres sources publiques, comme les gouvernements non membres de l'ICA (Chine et Inde, par exemple), la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et des banques régionales comme la Banque d'investissement et de développement de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest ; et enfin 23 % de la part du secteur privé formel (Graphique 4.3).

**Graphique 4.3. Engagements en matière de dépenses d'infrastructure par contributeur en 2020**



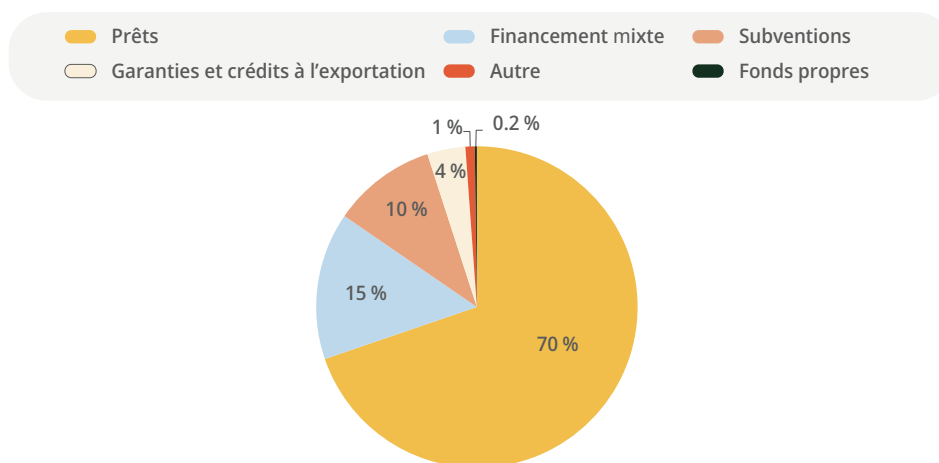
**Source** BAD, NEPAD-IPPD, ICA (2022[15])

### Via quels instruments ces investissements sont-ils financés ?

La plupart des projets d'infrastructure répertoriés dans la base de données de l'ICA sont financés par des prêts, commerciaux ou concessionnels, qui représentent 75 % des engagements totaux au titre des investissements d'infrastructure en Afrique en 2020 (Graphique 4.4). Les instruments et mécanismes de financement mixte ont représenté 15 % du total des engagements. Les

subventions, provenant principalement de l'aide publique au développement (APD), représentent 10 % des engagements. Les garanties et les crédits à l'exportation, qui facilitent généralement les investissements directs étrangers, mais peuvent aussi financer directement des projets, représentent 4 % des engagements (Pollio et Cirolia, 2022[16]). Enfin, les fonds propres, instruments de financement plus coûteux, comptent pour 0.9 % des engagements.

**Graphique 4.4. Engagements en matière de dépenses d'infrastructure par type d'instrument financier en 2020**



Source BAD, NEPAD-IPPD, ICA (2022[15])

### Les dépenses d'investissement se concentrent sur quelques grands projets dans les grandes villes

Outre la faiblesse, en termes absolus, des niveaux actuels d'investissement, la situation est encore aggravée par la concentration des dépenses actuelles sur quelques grands projets dans les grandes villes. Les investissements dans les grands projets d'infrastructure, de type autoroutes urbaines, centres de conférence ou encore centres commerciaux, restent souvent les investissements urbains privilégiés et sont financés plus facilement que les projets urbains locaux de moindre envergure, en particulier par les investisseurs privés. Or, si ces infrastructures sont certes nécessaires, elles tendent à accaparer les financements, au détriment de projets plus simples mais qui profiteraient à plus d'habitants.

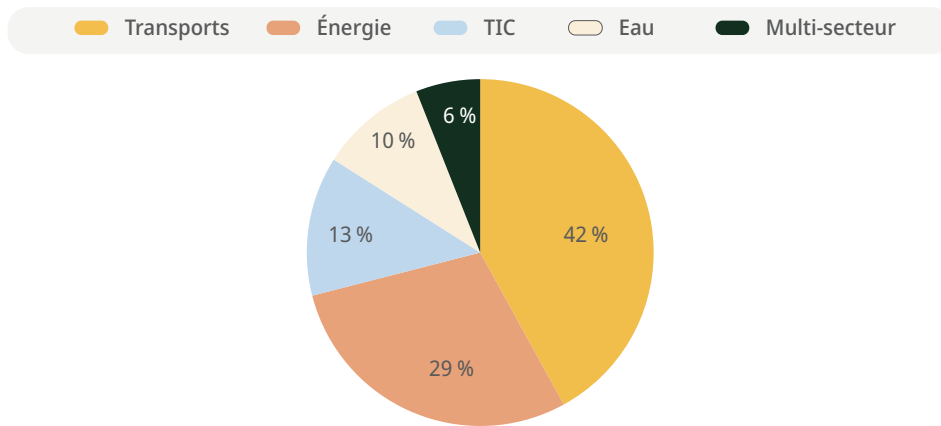
Trop souvent, ce type d'investissements aboutit à des infrastructures et des services inabordables pour une grande partie de la population, aggravant la fragmentation du tissu urbain tout en ne s'attaquant pas aux principaux freins

aux économies d'agglomération. Un décalage manifeste s'observe ainsi entre projets financés et projets nécessaires, et entre coût des projets et budgets disponibles.

### Les secteurs des transports et de l'énergie absorbent la majorité des investissements

En 2020, les transports représentent la catégorie de dépenses la plus importante, comptant pour un tiers des engagements totaux (Graphique 4.5). La part des transports urbains dans ces dépenses est faible par rapport à celle des infrastructures de transport interurbain. L'énergie représente 23 % des engagements totaux et bénéficie de la plus grande part de financement par l'APD, 38 % en 2020. Les TIC comptent pour 13 % des engagements totaux et le secteur de l'eau, pour 10 %.

**Graphique 4.5. Engagements en matière de dépenses d'infrastructure par secteur en 2020**

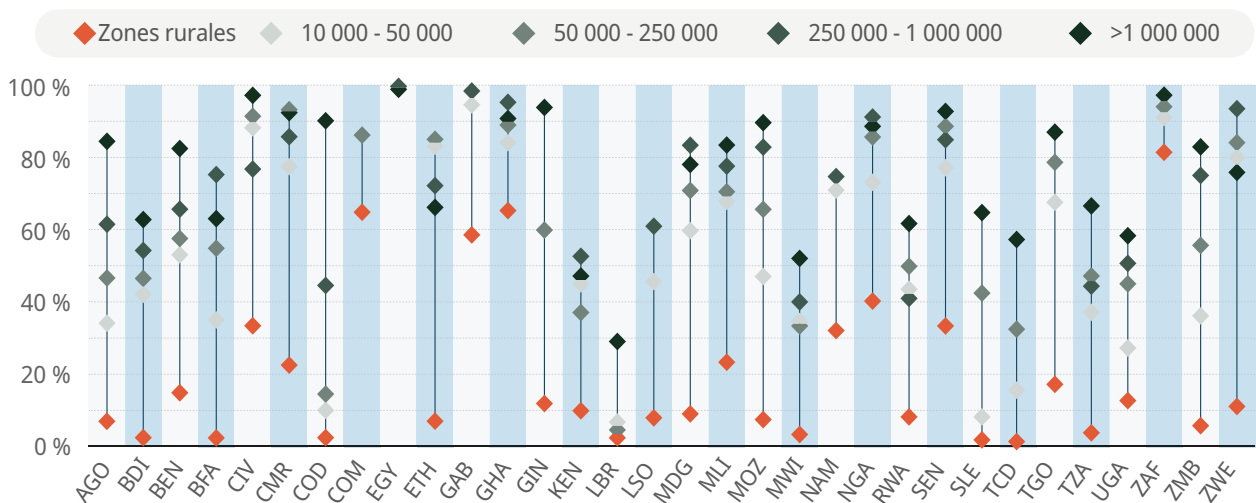


Source ICA (2022[1])

Si la fourniture de services d'électricité, d'eau et de TIC s'est considérablement améliorée ces dernières décennies, les villes en étant parmi les principales bénéficiaires, l'accès reste relativement fragmenté. Dans les villes de plus d'1 million d'habitants, 80 % des ménages sont raccordés au réseau électrique, contre moins de 60 % dans celles de 10 000 à 50 000 habitants (Graphique 4.6) (OCDE/ONU-CEA/BAD, 2022[2]). Les quartiers informels, souvent mal reliés à ces services, et leurs habitants, ayant des revenus faibles, ne bénéficient généralement pas de ces infrastructures. Ils peuvent même pâtir des projets d'aménagement en cas d'expulsion.

Les engagements au titre des infrastructures multisectorielles sont le meilleur indicateur des investissements en infrastructure dans les villes. Comptant pour 6 % des engagements totaux au titre des infrastructures, ils couvrent les investissements sociaux dédiés aux municipalités : écoles, santé, voirie urbaine, gestion des déchets solides, aménagement du territoire et logement. La faiblesse de ce pourcentage témoigne de la difficulté de répondre à la diversité des besoins d'infrastructures collectives en milieu urbain.

**Graphique 4.6. Part des ménages ayant accès à l'électricité, selon le pays et la taille des villes**



Note Calculs d'OCDE/CSAO à partir d'ICF (1990-2019[19]) et OCDE/CSAO (2018[20]).

Source OCDE/ONU-CEA/BAD (2022[2])

### Les investissements sont concentrés dans les grandes villes

Les investissements dans les infrastructures de grande envergure se concentrent dans les plus grandes villes, en raison de la population, des opportunités économiques et des économies d'agglomération plus élevées (Duranton, 2008[17]). La concentration des services administratifs, de niveaux d'investissement plus élevés et de motivations d'ordre politique renforce cette tendance. Le niveau des dépenses publiques augmente donc avec la taille des villes, un constat global auquel l'Afrique ne déroge pas (Arimah, 2005[18])<sup>5</sup>. Les villes de moins d'1 million d'habitants, qui totalisent près de 392 millions d'habitants et représentent 99 % de l'ensemble des villes africaines, se trouvent moins bien loties.

### Estimer les besoins en investissements urbains

Les besoins annuels d'investissement en infrastructures de l'Afrique vont, selon la méthode d'estimation retenue, de 60 milliards USD à 253 milliards USD (Tableau 4.1). En 2023, la BAD les estimait entre 130 et 170 milliards USD par an sur 2015-25 (Haas et al., 2023[21]). Ce type d'estimations continentales est souvent effectué à des fins de sensibilisation et de renforcement de l'engagement financier des parties prenantes nationales et internationales. Les estimations actuelles des besoins d'investissements urbains sur le continent comportent d'importantes limites qui compromettent leur utilité. Les méthodes d'estimation utilisées pour le calcul des dépenses actuelles et des besoins à venir sont multiples et souvent contradictoires : les hypothèses et calculs sous-tendant ces estimations ne s'appuient pas sur des méthodologies et des données suffisamment précises et les objectifs des investissements – cibles au regard desquelles les projections sont calculées – sont souvent peu clairs et arbitraires.

**Tableau 4.1. Dépenses d'infrastructures en Afrique : besoins et déficit (selon la disponibilité des données)**

Source	Année	Besoins	Déficit	Période	Type d'investissement	Méthode	Échelle géographique
BAD	2023 (2018)	130-170 milliards par an	68-108 milliards	2016-25	Infrastructure	Analyse sectorielle	Pays
AICD (analyse sectorielle)	2010	60 milliards par an*	Non disponible	2006-15	Infrastructure	Analyse sectorielle	Pays
	2010	173 montant global (19 milliards par an)	Non disponible	2006-15	Infrastructure	Analyse sectorielle	Villes
AICD (analyse des coûts) ; Africapolis	2010	320 milliards montant global (40 milliards par an)	Non disponible	2006-15	Infrastructure	Analyse des coûts en fonction des niveaux de densité	Villes
G20 Infrastructure Hub	2020	253 milliards par an	154 milliards	2020-40	Infrastructure	Analyse sectorielle	Pays

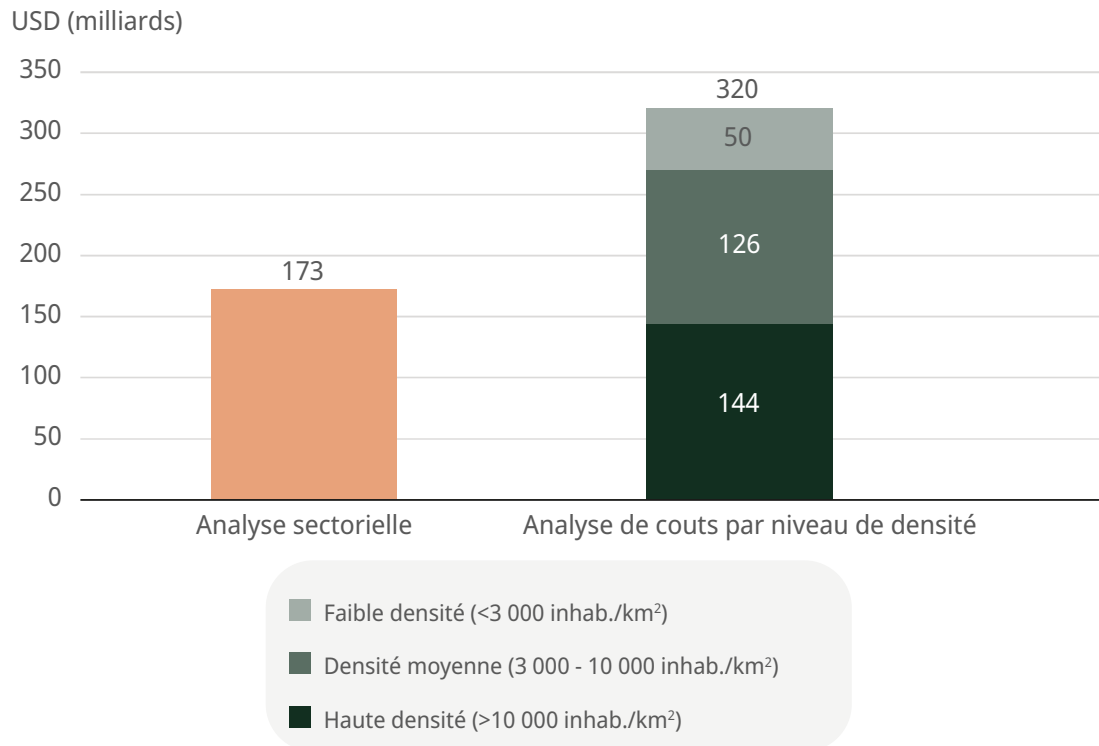
**Note** \* L'AICD (Diagnostic des infrastructures nationales en Afrique [Africa Infrastructure Country Diagnostic]) estime à 60 milliards l'investissement nécessaire, dont 32 % en milieu urbain. La même étude fixe à 93 milliards par an le « coût global de la construction de nouvelles infrastructures, de la remise en état des actifs délabrés, de l'exploitation et de l'entretien de toutes les installations existantes et nouvelles » (Foster et Briceño-Garmendia, 2010[22]).

**Source** Calculs des auteurs à partir de Global Infrastructure Hub (2023[23]), Foster et Briceño-Garmendia (2010[22]), BAD (2023[24]), BAD (2018[25]) et OCDE/CSAO (2024[13]).

Tandis que l'analyse sectorielle ne permet pas une évaluation adéquate des besoins en infrastructures des villes et tend à les sous-estimer, les approches ascendantes, qui partent des coûts réels à un niveau granulaire, en donnent en revanche une idée bien plus précise. Les estimations du programme « Africa Infrastructure Country Diagnostic » (AICD, Diagnostic des infrastructures nationales en Afrique) démontrent ceci. À partir d'une analyse sectorielle, elles chiffrent les besoins en infrastructures urbaines à

19 milliards USD par an (2010), soit 173 milliards USD pour 2006-15. À partir d'une analyse des coûts, tenant compte du coût de fourniture d'un ensemble de services en fonction du niveau de densité de population des zones urbaines, elles aboutissent à un chiffre quasiment doublé, de 320 milliards USD (données 2015 de densité de population Africapolis) (Graphique 4.7).

**Graphique 4.7. Besoins d'investissements dans les infrastructures urbaines, analyse sectorielle et des coûts (USD, 2010)**



**Note** L'analyse sectorielle se base sur l'estimation de l'AICD de 19.2 milliards USD par an pour la période 2006-15 (Foster et Briceño-Garmendia, 2010[22]), tandis que l'analyse des coûts applique les estimations de ce même rapport aux données 2015 de densité de population d'Africapolis, en l'absence des empreintes urbaines initiales et donc des densités utilisées pour classer les coûts d'infrastructure dans le rapport de référence, qui se basait sur le « Projet de cartographie urbaine et rurale mondiale » (Foster et Briceño-Garmendia, 2010, p. 132[22]). D'après l'analyse des coûts, les coûts de fourniture d'un ensemble de services (énergie, eau, assainissement, voirie et TIC) pour les villes africaines s'élevaient à 325 USD par habitant dans les zones urbaines de forte densité, à 665 USD par habitant dans les zones urbaines de densité moyenne et à 1 031 USD par habitant dans les zones urbaines de faible densité. Les données de densité d'Africapolis sont utilisées pour ce calcul.

**Source** Calculs des auteurs à partir de Foster and Briceño-Garmendia (2010[22]) et OCDE/CSAO (2024[13]).

### Encadré 4.1. Méthodes d'estimation des besoins d'investissements dans les infrastructures

#### Estimations basées sur le PIB

Cette approche descendante prend en compte le stock moyen d'infrastructures des pays, regroupés par catégorie de revenus, niveau d'urbanisation et structures économiques. Les besoins d'investissements sont alors estimés à partir de projections des évolutions socio-économiques et des coûts financiers corrélés, permettant de maintenir les niveaux d'infrastructure existants. Selon les chiffres de 2010, les besoins d'investissements dans les infrastructures urbaines du continent s'élèvent ainsi à 30 milliards USD par an, l'Afrique du Nord totalisant les plus importants (10.6 milliards USD) et l'Afrique centrale, les plus faibles (2.8 milliards USD) (Paulais, 2012, p. 101[26]). Ce type de modèles présente deux inconvénients majeurs : d'une part, il tend à reproduire les lacunes ou excès d'infrastructures, plutôt qu'à intégrer les niveaux optimaux d'infrastructure

(Rozenberg et Fay, 2019[9]). D'autre part, ces estimations sont extrêmement sensibles aux projections des évolutions socio-économiques, dont les limites font généralement consensus.

#### Analyse sectorielle des infrastructures

Cette méthode consiste à évaluer les besoins d'investissements de chaque secteur infrastructurel clé dans un échantillon de pays, puis à extrapoler ces résultats à l'ensemble du continent. La multiplicité des approches et des hypothèses sous-tendant ces estimations compromet néanmoins leur comparabilité.

Le programme AICD, initiative multi-donateurs désormais logée à la BAD, a ainsi estimé les besoins d'investissements en infrastructures de 24 pays africains<sup>5</sup>, puis extrapolé ces résultats à l'ensemble du continent. En ressortent des besoins d'investissements de 93 milliards USD par an sur la période





2006-15, dont 60 milliards pour les dépenses d'investissement et le reste pour celles de maintenance et d'exploitation (Foster et Briceño-Garmendia, 2009[27]).

### Approches ascendantes

Basé sur les besoins et les coûts réels, ce type d'approches donne une image plus précise des besoins d'investissement dans les infrastructures urbaines, en prenant par exemple en compte le nombre de nouveaux habitants, la densité de population ou l'étendue physique de la zone urbaine, avec à la clé des estimations souvent bien plus élevées que celles basées sur des extrapolations nationales. En théorie plus fiable que d'autres méthodes, celle-ci est particulièrement exigeante sur le plan des données.

#### *Limites potentielles : disponibilité et qualité des données, catégorisation sectorielle*

La disponibilité et la qualité des données sous-tendant les estimations constituent un obstacle majeur. Le type d'infrastructure considéré ne permet par ailleurs généralement

pas de fournir un tableau complet des besoins d'investissements urbains, les services sociaux et de santé n'étant par exemple pas pris en compte. La fourniture informelle de la plupart des services complique la collecte des données. Dans bien des cas, les estimations se basent en outre sur les données régionales ou nationales de quelques pays seulement pour ensuite être extrapolées à l'ensemble du continent.

Lorsqu'elles sont disponibles, les données pâtiennent par ailleurs de leur catégorisation sectorielle, qui néglige la dimension spatiale des investissements<sup>7</sup>. Les organisations et les acteurs qui investissent dans les infrastructures et les services ont ainsi tendance à regrouper les investissements par secteur, sans tenir compte de la granularité géographique des données (Pollio et Cirolia, 2022[16]). Et quand une distinction est bien opérée entre investissements urbains, ruraux et nationaux, la définition de ces catégories spatiales est souvent vague ou se fonde sur celle de bases de données externes, différente selon qu'il s'agit, par exemple, de sources nationales ou de l'Organisation des Nations Unies (seuil d'au moins 300 000 habitants), impactant ainsi la comparabilité entre pays et l'analyse des besoins des agglomérations de plus petite taille.

### *Incidence du changement climatique sur les estimations des besoins d'investissements*

Les coûts d'infrastructure liés au changement climatique devraient accroître de 10 % à 15 % les besoins d'investissements actuels. Selon l'édition 2022 des Perspectives économiques en Afrique de la BAD, « les coûts économiques des phénomènes météorologiques extrêmes en Afrique [étaient ainsi] estimés entre 7 et 15 milliards USD en 2020, et pourraient atteindre 45 à 50 milliards USD par an d'ici 2040, soit l'équivalent de 7 % du PIB de l'Afrique d'ici 2100 » (BAD, 2022, p. 40[28]). Ces coûts varieront selon les régions, l'Afrique de l'Est et de l'Ouest étant les plus impactées par le réchauffement climatique (BAD/PNUE/ONU-CEA, 2019[29]). Toujours d'après la BAD, les besoins d'adaptation au changement climatique devraient s'élever à 259-407 milliards USD pour la période 2020-30 (Graphique 4.8).

### *Obstacles à l'accès des villes à davantage d'investissements*

#### *Une capacité fiscale limitée*

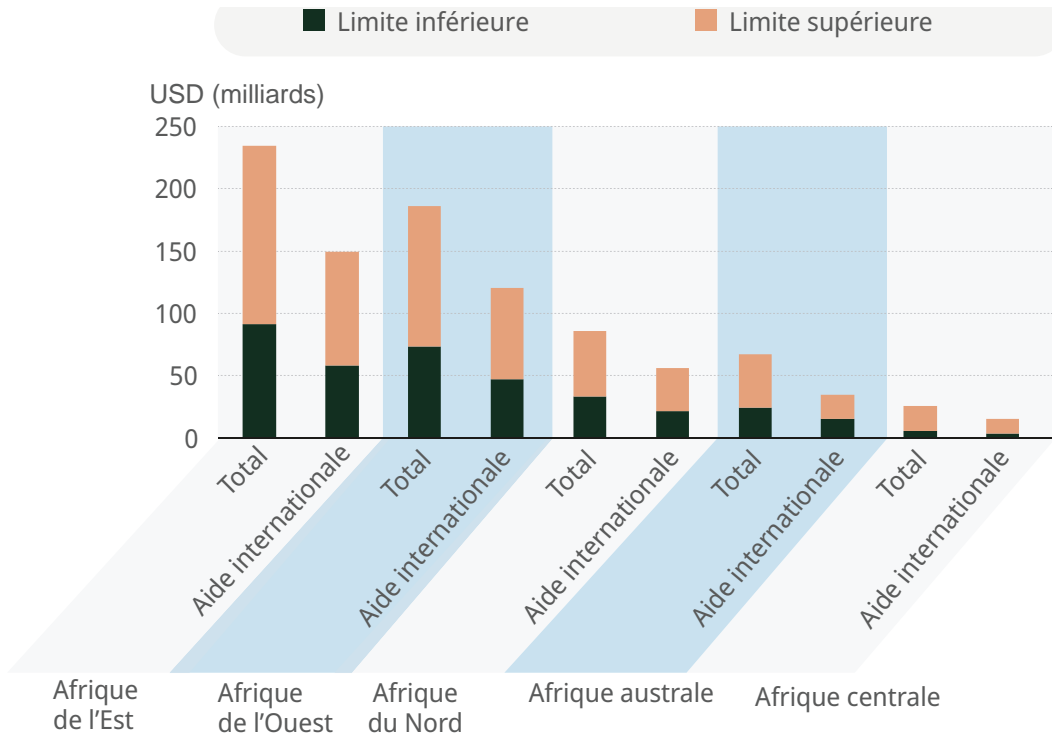
Le système fiscal actuel, très fortement centralisé au niveau national, ne permet pas, dans la plupart des pays, la mobilisation de ressources propres suffisantes pour

la mise en place des infrastructures et services urbains nécessaires. Aujourd'hui, dans les pays africains, les niveaux de mobilisation des recettes<sup>8</sup> sont très faibles par rapport à d'autres pays de catégorie de revenu similaire (FMI, 2022[31]), à seulement 1 244 USD (PPA) par habitant en moyenne continentale, contre une moyenne mondiale de 8 340 USD (PPA) (OCDE/CGLU, 2022[14]).

Les gouvernements infranationaux, responsables d'une grande partie des investissements dans les infrastructures et services urbains, disposent d'une marge de manœuvre budgétaire encore plus limitée. Leurs recettes totales s'établissent en moyenne à 152 USD (PPA) par habitant, contre une moyenne mondiale de 2 635 USD (PPA), soit 12.4 % des flux de recettes publiques, contre 24.6 % en moyenne pour les autres gouvernements infranationaux dans le monde (Graphique 4.9, panneau de gauche). Les recettes fiscales perçues au niveau infranational<sup>9</sup> ne dépassent pas 3.3 % de celles perçues à l'échelon national, contre une moyenne mondiale de 12.9 % (OCDE/CGLU, 2022[14]), soit en moyenne 22 USD (PPA) par habitant, contre 967 USD (PPA) dans le reste du monde (Graphique 4.9, panneau de droite). Des montants souvent tout juste suffisants pour couvrir les salaires et les dépenses récurrentes, qui laissent donc peu de place aux investissements (Berrisford, Cirolia et Palmer, 2018[32]).

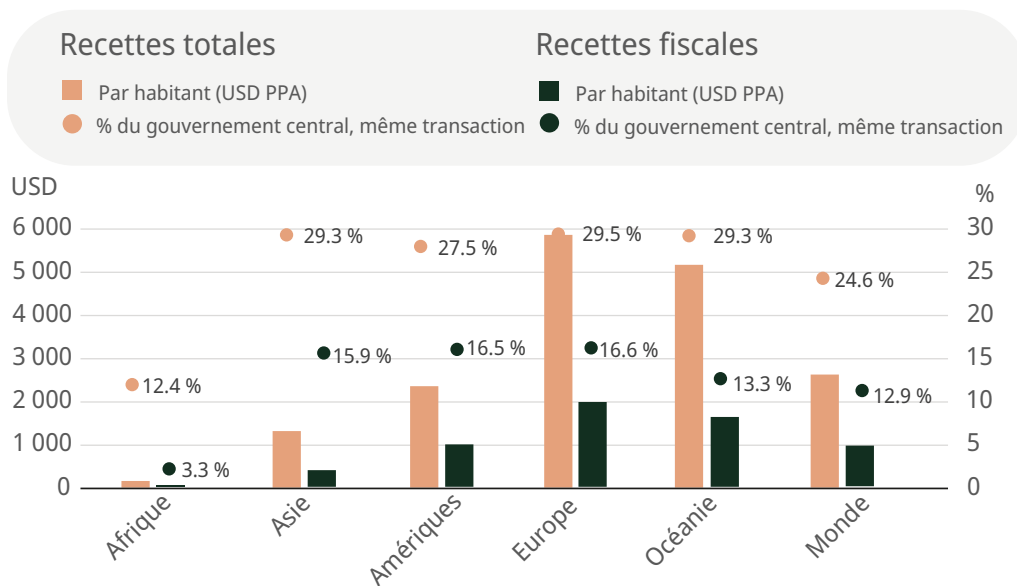
**Graphique 4.8. Besoins d'adaptation au changement climatique**

Estimations régionales des besoins d'adaptation au changement climatique, en milliards USD pour la période 2020-30



Source BAD (2022, p. 96[28]), (Africa NDC Hub, 2021[30])

**Graphique 4.9. Recettes totales et recettes fiscales des gouvernements infranationaux**



**Note** Les gouvernements infranationaux comprennent tous les niveaux de gouvernement en deçà du gouvernement central, notamment les collectivités territoriales. Dans les pays dotés d'un système fédéral, le niveau infranational inclut les États fédérés. Les définitions des recettes totales et des recettes fiscales sont disponibles sur le site [www.sng-wofi.org/](http://www.sng-wofi.org/). Pays couverts pour les recettes fiscales : Afrique du Sud, Angola, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Eswatini, Éthiopie, Ghana, Guinée, Kenya, Madagascar, Malawi, Mali, Maroc, Mauritanie, Maurice, Mozambique, Nigéria, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Tanzanie, Tchad, Togo et Tunisie. Pays couverts pour les recettes totales : la liste des pays ci-dessus, à laquelle viennent s'ajouter le Botswana, le Cameroun, la Namibie, le Niger et la Zambie.

Source OCDE/CGLU (2022[14])

### *Un accès coûteux aux marchés des capitaux*

Les dépenses d'investissement sont également limitées par l'accès restreint et le coût élevé des marchés du crédit pour les emprunteurs africains, publics comme privés. Selon une étude récente (Gbohoui, Ouedraogo et Some, 2023[33]), les pays d'Afrique subsaharienne paient, en comparaison d'autres régions du monde, une prime de 210 points de base pour accéder aux marchés du crédit. Même en tenant compte des notations financières et en comparaison d'autres pays « à haut risque », les pays africains ont payé une prime de 130 points de base par rapport aux autres économies de marché émergentes sur la période 2014-21. D'après le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD, 2023[34]), le coût d'opportunité de cette surestimation de la prime de risque s'élève à 74.5 milliards USD. En outre, les niveaux élevés d'endettement des pays africains et l'augmentation du coût du service de la dette, passé de 3 % à 5 % du revenu national brut entre 2010 et 2020, ont contribué à abaisser leur note (CUA/OCDE, 2023[35]). Un environnement qui raccourcit également l'échéance des prêts, rendant donc rares les obligations de financement de projets d'infrastructure (BEI, 2019[36]).

Le coût élevé de l'accès au crédit pour les pays africains est largement documenté. L'instabilité politique, le manque de cohérence de l'action publique, l'absence de réformes réglementaires et le manque de données granulaires y constituent autant d'obstacles à l'investissement étranger. La perception d'un environnement d'investissement à haut risque empêche ainsi l'afflux de fonds vers ces pays, même lorsque les projets sont viables et bénéficient d'un soutien institutionnel. Ce fort niveau de risque perçu (et les taux d'intérêt élevés qui en découlent) est parfois vu comme une discrimination envers les pays africains et d'incompréhension de leurs économies et de leurs institutions.

Pour les gouvernements infranationaux, l'absence de cadres juridiques et l'opposition des gouvernements centraux constituent souvent des obstacles supplémentaires à l'accès au crédit. En outre, la dette infranationale devant en général être garantie par l'État, les villes se voient appliquer les mêmes notations que les gouvernements nationaux et ne peuvent donc tirer parti de leurs conditions économiques plus avantageuses. Quelques-unes, à l'instar de Johannesburg, échappent toutefois à ce constat (Joburg, s.d.[37]). Dans ce contexte, l'emprunt infranational pourrait être favorisé par la mise en place d'une notation spécifique pour les villes, qui réduirait le coût d'accès au capital, favorisant ainsi les investissements urbains. La notation des municipalités constitue cependant un exercice délicat en raison du manque de données sur les économies locales et des limites des cadres statistiques économiques nationaux en place. Les agences de notation manquent

souvent d'expérience avec les pays africains et font peu d'efforts d'adaptation ou d'innovation méthodologique afin d'améliorer leur accès au crédit (Haas et al., 2023[21]). La récente proposition par l'Union africaine d'une Agence africaine de notation de crédit pourrait y remédier (Forum économique mondial, 2023[38]).

### **La mise en place d'une stratégie, d'une planification et d'une réglementation gouvernementales est impérative pour accroître les investissements**

Le financement de l'expansion urbaine nécessite une approche stratégique à long terme du développement urbain, qui fixe les objectifs et les priorités, sur le plan spatial mais aussi financier (ONU-Habitat, 2021[39]). Les gouvernements jouent en effet, via leurs politiques et leurs investissements directs, un rôle central dans l'orientation des priorités de dépenses. Or, dans de nombreux pays africains, le développement urbain s'opère en dehors de toute vision stratégique ou planification. L'adoption d'une approche gouvernementale unifiée, intégrant vision stratégique, réforme de la gouvernance et mise en place d'un cadre réglementaire, apparaît donc indispensable pour dynamiser l'investissement dans l'urbanisation du continent.

### **Le financement de l'urbanisation doit s'inscrire dans le cadre de stratégies nationales**

Malgré la rapidité de l'urbanisation ces dernières décennies en Afrique et ses profondes répercussions sur les dynamiques économiques, sociales et politiques, le développement urbain compte rarement au rang des priorités d'action des pays du continent. Seule une approche stratégique à long terme peut permettre de relever les défis qui l'accompagnent, notamment le financement de l'expansion urbaine et des services qu'elle nécessite. La solution des grands enjeux économiques, environnementaux et sociaux actuels passe par l'intégration de l'objectif d'une urbanisation durable et inclusive dans les stratégies nationales de développement. Car, si les questions de durabilité et de résilience au changement climatique font désormais partie intégrante de la planification et de l'investissement dans les grandes villes, elles n'ont pas débouché sur des stratégies urbaines plus cohérentes sur le long terme.

Compte tenu de l'ampleur de l'effort d'investissement à consentir, de la complexité des aspects de gouvernance et du nombre de villes, projets et acteurs concernés, il est essentiel que l'action publique soit guidée par des approches et procédures stratégiques qui déterminent clairement les objectifs, les priorités et les responsabilités.

Cette stratégie gouvernementale doit se fonder sur la reconnaissance de la poursuite du processus d'expansion urbaine, la compréhension des transformations territoriales en cours et la prise en compte de la diversité des contextes locaux. Toute planification de l'expansion urbaine ne pourra ainsi être efficace que si l'ampleur et la temporalité des processus en jeu sont correctement appréhendées. Il s'agira en outre de renforcer les synergies et complémentarités à travers l'ensemble du réseau urbain, sans négliger les villes intermédiaires et de petite taille. De plus, il sera nécessaire d'adopter des approches plus spatialisées afin de mieux comprendre et soutenir l'aménagement urbain et les besoins d'investissement. L'approche spatiale peut appuyer les relations fonctionnelles entre individus, activités économiques et habitat, constitutives de chaque ville.

Cette compréhension, ainsi que l'approche spatialisée et territorialisée du développement urbain sur le long terme, sont essentielles pour déterminer les priorités d'investissement, structurer les projets et les intégrer au long cours dans les stratégies de financement et les cycles budgétaires.

### La planification, levier d'investissements plus efficaces

Outil essentiel, la planification nationale et urbaine permet aux pouvoirs publics de cibler les investissements sur les besoins locaux et de créer les conditions nécessaires pour attirer les ressources du secteur privé. Or, si de nombreuses villes africaines se sont dotées de plans directeurs d'urbanisme, ceux-ci manquent souvent d'efficacité opérationnelle et ne constituent pas une base solide pour la planification des investissements urbains (Encadré 4.2).

Les plans d'urbanisme doivent être adaptés afin de mieux refléter et intégrer les besoins locaux, tout en portant une vision du développement économique à long terme. Il s'agit de planifier la ville « réelle », à son échelle fonctionnelle, et de prioriser ainsi les investissements qui profitent au plus grand nombre et stimulent les économies locales.

Pour être efficace, il est essentiel que la planification des financements et des investissements se base sur les ressources disponibles et des estimations réalistes des coûts. Dans cette optique, les plans élaborés avec la contribution des acteurs locaux et des fournisseurs de services existants – souvent informels – sont les mieux à même d'identifier les solutions les plus efficaces et d'aligner les objectifs sur la capacité financière des habitants. Ils permettent d'orienter les investissements vers les projets contribuant aux objectifs d'inclusion et de résilience. La clarté de la vision urbaine et des plans d'urbanisme sera, qui plus est, gage de prévisibilité réglementaire pour les investissements de moyen et long

termes, facilitant ainsi la participation du secteur privé aux projets urbains (G20/OCDE, 2023[40]).

L'alignement des stratégies nationales et des plans municipaux est indispensable pour permettre le développement intégré de tous les secteurs. Idéalement en cohérence avec les stratégies spatiales nationales, les plans d'urbanisme peuvent notamment clarifier les besoins locaux et les aligner sur des projets d'infrastructure de plus grande envergure.

### Une amélioration des structures de gouvernance est nécessaire...

Les questions de gouvernance sont étroitement liées à celles de stratégie et de planification. La capacité des gouvernements, nationaux comme territoriaux, à passer effectivement du stade de la stratégie à celui de la planification, du financement et de l'exécution dépend ainsi de la structure, de la coordination et des capacités des organismes gouvernementaux. Or, alors que les investissements urbains et la fourniture d'infrastructures et de services s'inscrivent dans des systèmes de gouvernance multi-niveaux, le niveau actuel de décentralisation et les lacunes des mécanismes institutionnels sont en grande partie responsables de la piètre avancée des investissements urbains, tant en termes quantitatifs que qualitatifs.

La définition des stratégies urbaines nationales doit prévoir la mise en place des structures de gouvernance nécessaires au financement et à la mise en œuvre des plans d'investissement urbain. Il est alors essentiel que ces structures soient conçues dans une optique de subsidiarité, de responsabilité et de capacité, mais aussi dans un souci de réduction de la fragmentation administrative. À cette fin, davantage de pouvoirs doivent être octroyés aux collectivités territoriales afin d'accroître leur marge de manœuvre budgétaire et leurs capacités de dépenses dans le cadre d'un régime décentralisé.

Leur capacité d'investissement peut être améliorée en renforçant la prévisibilité et la régularité des transferts du gouvernement central et permettre une planification sur le long terme des besoins d'investissement (OCDE/ONU-CEA/BAD, 2022[2]). Toutefois, en dépit des incitations des entités internationales et régionales, les pays n'allouent pas suffisamment de ressources et de pouvoirs aux collectivités territoriales. Malgré l'approbation en 2015 par le Conseil des collectivités territoriales de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (CCT-UEMOA) du Livre blanc sur la décentralisation financière, enjoignant aux gouvernements nationaux de transférer 20 % de leurs ressources budgétaires nationales aux collectivités territoriales, et les recommandations du Fonds monétaire international (FMI), la plupart des pays de la région peinent

## Encadré 4.2. Lien entre estimation des investissements urbains et plans d'urbanisme

### L'estimation des besoins : un outil pour planifier et attirer les investissements urbains

L'absence d'estimations précises des besoins d'investissements urbains, en particulier à l'échelle des villes, entraîne un décalage entre les plans d'investissement et les capacités de financement. Sans ce maillon, il est impossible de mettre en place les plans d'investissement et les mécanismes de financement adéquats. Ce décalage explique également le fort taux d'abandon des projets d'infrastructure africains (90 %) entre les phases de planification et de bouclage financier (Graphique 4.10).

Les estimations actuelles des besoins d'investissement ne chiffrent pas précisément ceux des villes. Le gouvernement national et chaque municipalité savent donc rarement quelles dépenses ils devront engager pour bâtir des villes fonctionnelles. Pour de nombreuses villes, l'absence d'objectifs clairs dans le cadre des plans nationaux d'aménagement du territoire et des plans d'urbanisme complexifie toute stratégie. Sans estimation précise des besoins d'investissement, les gouvernements peinent à planifier les dépenses et à attirer les investissements privés.

La précision des estimations des besoins d'investissement et la connaissance des prix des différents types d'infrastructures et de services sont en effet deux éléments incontournables pour permettre aux décideurs politiques de mener une action efficace. Sans ces chiffres, ils ne peuvent définir les priorités d'action et de réglementation, établir des plans d'investissement réalistes et identifier les mécanismes de financement adéquats.

Au-delà de la sphère de l'action publique, les estimations jouent également un rôle non négligeable sur les besoins d'investissements et leur coût. Elles permettent aux entités privées de répondre à un signal de marché clair, ainsi qu'aux banques de développement et aux partenaires internationaux du développement d'organiser et de soutenir de manière cohérente les efforts de développement urbain.

Malgré leur rôle indispensable, la faible disponibilité et la piètre qualité des données sur les villes, ainsi que le flou et la fluctuation des priorités en matière d'infrastructures et de services, compromettent la faisabilité et la pertinence des estimations. La reconnaissance de leur contribution à la mobilisation de fonds supplémentaires pour les villes pourrait toutefois renforcer l'intérêt pour leur production.

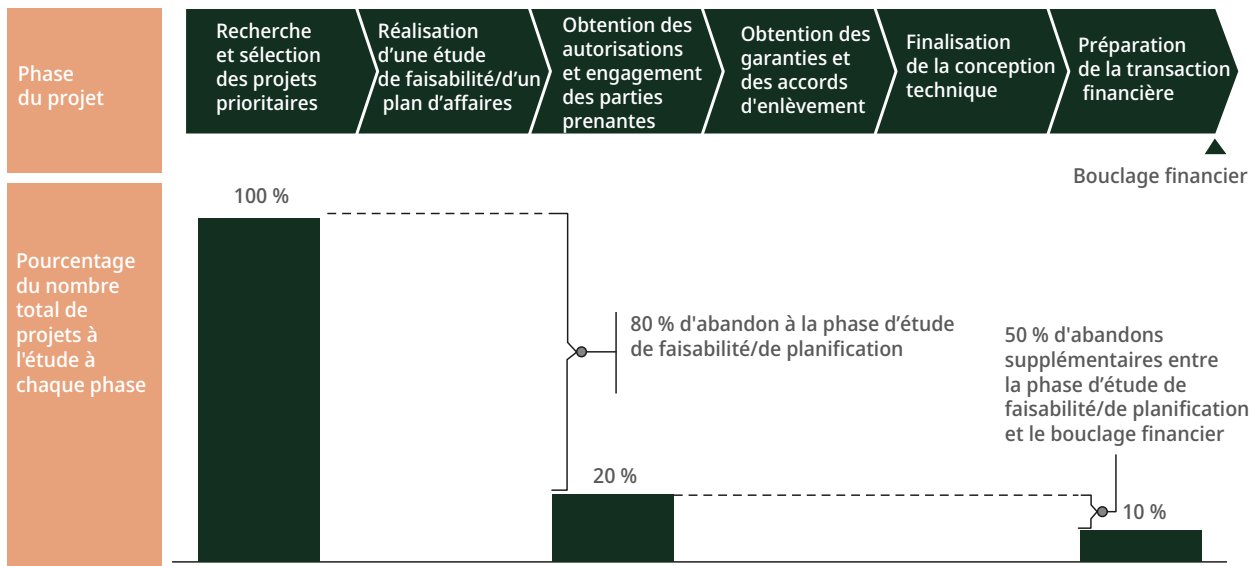
encore, près d'une décennie plus tard, à atteindre ces seuils (UEMOA, 2016[41]). Or, les capacités institutionnelles ont un réel impact sur le financement des infrastructures, comme en attestent les difficultés que rencontrent les gouvernements pour préparer des projets viables. Malgré les fonds disponibles, l'importance de la réserve de projets et l'existence de besoins manifestes, rares sont les projets à atteindre le stade du bouclage financier (Graphique 4.10), nombre d'entre eux ne parvenant pas à obtenir de financement faute d'une préparation suffisante (piètre qualité des études de faisabilité et incapacité à s'accorder sur la répartition des risques ou à obtenir les accords d'exploitation et les garanties, notamment). Ces éléments constituent d'ailleurs un facteur explicatif supplémentaire de l'implication limitée des investisseurs privés sur le continent. On notera par ailleurs que les projets de développement d'infrastructures urbaines sont perçus comme de plus en plus exigeants en raison des clauses restrictives et des mesures de protection sociale et environnementale, mais aussi des attentes concernant le retour sur investissement pour les composantes de recouvrement des coûts.

### ... tout comme une adaptation des cadres réglementaires

L'inadéquation et/ou l'inefficacité des cadres réglementaires<sup>10</sup>, voire leur absence pure et simple, constituent un obstacle majeur à l'augmentation des investissements publics et privés. Elles impactent la disponibilité de fonds pour les projets de développement urbain tout au long de leur cycle de vie en décourageant non seulement les investisseurs privés, mais aussi les acteurs publics, les institutions financières internationales et les organisations à but non lucratif. Selon les estimations de Kapsoli, Mogues et Verdier (2023[43]), y remédier pourrait ainsi permettre une augmentation de 64 % des investissements publics dans les infrastructures des pays à faible revenu, tandis que, dans le même ordre d'idées, la Société financière internationale estime que l'amélioration des cadres réglementaires pourrait entraîner l'investissement de 20 milliards USD supplémentaires sur 4 ans dans les infrastructures d'Afrique subsaharienne (IFC, 2023[44]).

Si les obstacles réglementaires varient considérablement d'un pays à l'autre, certaines constantes se dégagent, notamment l'exclusion des fournisseurs de services, la complexité des procédures juridiques, le décalage entre normes et capacités financières, la

**Graphique 4.10. Paradoxe des infrastructures en Afrique : rares sont les projets à atteindre le stade du bouclage financier**



- La faiblesse des capacités techniques, ainsi que les ressources financières limitées consacrées à la réalisation d'études de faisabilité et de plans d'affaires, entraînent le rejet d'un grand nombre de projets.
- Dans de nombreux pays africains, la faiblesse des bilans nationaux, ainsi que l'accès bancaire limité des offrants/acheteurs de matières premières, empêchent les projets, en particulier les mégaprojets, d'obtenir les garanties requises.

Source Lakmeeharan, K. et al. (2020[42])

structuration et le recouvrement des frais et redevances d'utilisation, ainsi que la concomitance de différents régimes fonciers. Les nouvelles mesures de protection sociale et environnementale augmentent par ailleurs encore les exigences réglementaires, avec pour conséquence des processus longs et coûteux que seuls de rares acteurs sont en capacité de maîtriser.

Face à la complexité de ce paysage réglementaire, les grands acteurs privés qui ambitionnent la réalisation d'investissements économiques majeurs – ports, aéroports, grands axes routiers ou encore immeubles de bureaux – n'hésitent pas à se tourner directement vers des personnalités politiques et les décideurs pour influencer le processus décisionnel et faire passer leur projet sur le haut de la pile (Encadré 4.3).

Au vu de ces éléments, il est essentiel que les réglementations tiennent mieux compte des capacités du pool d'investisseurs et de fournisseurs de services potentiels. Elles doivent à ce titre permettre à un plus grand nombre d'entreprises de pénétrer sur les marchés en réduisant les exigences de chiffre d'affaires minimum ou d'expérience préalable dans le pays. L'adaptation des réglementations aux contextes actuels – en faisant concorder les normes minimales et les capacités financières,

en alignant les directives techniques et matérielles sur les chaînes d'approvisionnement disponibles et en ajustant les frais d'utilisation – permettrait d'augmenter le nombre d'investisseurs. On estime ainsi que les réformes qui se sont attaquées directement à ces restrictions dans le secteur de l'électricité au Kenya et en Ouganda ont joué un rôle déterminant dans le doublement de l'électricité fournie par le réseau sur la période 2005-11 (FMI, 2013[45]). Les gouvernements peuvent en outre encore accroître l'efficacité des réglementations en les harmonisant au-delà des découpages administratifs afin de permettre aux entreprises de développer leur expertise et de diminuer les coûts des procédures. La disparité des réglementations d'une région à l'autre réduit en effet la possibilité pour les entreprises de réaliser des économies d'échelle sur les marchés relevant d'une autre juridiction. Les pays auraient donc tout à gagner à explorer la piste d'une harmonisation des réglementations au niveau régional afin d'accroître le potentiel d'économies d'échelle.

Toujours dans cette optique d'amélioration de l'environnement réglementaire, le développement de mécanismes de contrôle fiables et de capacités de suivi des performances apparaît tout aussi essentiel (Encadré 4.3) – à la fois gage d'optimisation des ressources et de réduction

### Encadré 4.3. Qualité de la gouvernance et corruption : quels impacts sur les finances urbaines ? finances

Les conclusions de l'édition 2022 de l'Indice de perception de la corruption soulignent combien il s'agit d'un phénomène mondial. Il a d'importantes répercussions sur la disponibilité des financements pour les investissements clés (efficacité, distribution) du secteur public, au détriment de la société et plus encore des populations les plus démunies. Le secteur de l'urbanisme s'y trouve, qui plus est, particulièrement exposé, du fait de la multitude d'acteurs qu'il implique et de la nature souvent discrétionnaire des décisions d'affectation des fonds (Nkula-Wenz, Cirolia et Berrisford, 2023[46]).

La qualité de la gouvernance, tout comme les niveaux de corruption et de comportements frauduleux, ont ainsi de profondes répercussions sur la disponibilité de financements pour les projets d'investissement urbain. Selon les estimations d'Arimah (2005[18]), une amélioration de 1 % de la qualité de la gouvernance et du contrôle de la corruption entraînerait par exemple une augmentation de 0.32 % des fonds disponibles pour les investissements d'infrastructure<sup>11</sup>. Parmi les différentes variables influant sur la disponibilité de financements pour les villes, c'est la qualité de la gouvernance qui se distingue comme celle à la plus forte incidence.

#### Impact de la corruption sur les projets urbains : enseignements de Transparency International

De nombreuses initiatives ont été mises en place pour lutter contre ces comportements et pratiques, à l'instar du programme « Terre et corruption en Afrique subsaharienne » de Transparency International, qui compile recherches et références pour mieux les comprendre et les prévenir. En 2023, dans le cadre de sa publication *La corruption dans l'aménagement urbain* : Un guide pour les planificateurs professionnels et en formation, le programme explique ainsi en détail comment ces pratiques, mises en œuvre par des acteurs privés comme publics, peuvent intervenir à n'importe quelle phase du projet urbain (sélection du projet, approbation de la planification, conception, financement, préqualification pour l'appel d'offres public, appel d'offres, exécution, exploitation/maintenance, résolution des litiges). Lors de celle d'appel d'offres, par exemple, « des pots-de-vin peuvent être proposés ou extorqués pour le gain ou l'attribution des contrats. Les soumissionnaires peuvent en outre s'entendre pour déterminer lequel d'entre eux remportera le marché ou fera grimper les prix » ; ou bien encore, lors des procédures d'attribution des fonds, « des pots-de-vin sont parfois versés pour obtenir des financements ou d'autres intrants de développement, tels que des infrastructures, des subventions ou des terrains »

**Note** Pour plus d'informations sur les initiatives de compréhension et de prévention de la corruption et des comportements frauduleux dans les projets urbains, consulter <https://www.giz.de/en/downloads/giz2020-en-trends-in-urban-corruption.pdf> et <https://ace.globalintegrity.org/projects/cities/>.

**Source** Transparency International (2022[47]), Transparency International (2015-2023[48])

des risques de corruption –, et particulièrement important au niveau des collectivités territoriales, amenées à gérer un nombre croissant de projets.

### Il est indispensable d'investir plus et mieux dans l'urbanisation du continent africain

Le système actuel de financement du développement urbain est lacunaire, tant sur le plan quantitatif que qualitatif. Différents obstacles structurels liés au cadre réglementaire et aux capacités budgétaires entravent les flux de financements en faveur des villes. Toutefois, la solution de ce déficit de financement passe également par le renforcement de l'impact des investissements disponibles. Pour les villes africaines, il s'agit en priorité d'aligner les dépenses d'investissement sur les besoins et réalités des habitants et des entreprises, tout en impliquant davantage

le secteur privé et la société civile. Pour y parvenir, il est impératif de recentrer les investissements urbains sur des objectifs clairement définis et concertés, ancrés dans « le contexte, les aspirations de croissance économique et les objectifs sociaux et environnementaux de chaque pays » (Rozenberg et Fay, 2019, p. 2[9]). Ces objectifs, une fois concrétisés sous forme de politiques urbaines et soutenus par les stratégies de financement adéquates, sont alors le gage d'investissements véritablement ciblés sur les besoins prioritaires et d'une meilleure coordination des efforts entre les différentes parties prenantes.

## Mieux utiliser les financements disponibles...

### *Des projets de moindre envergure, moins onéreux et plus rapides*

La concentration actuelle des investissements sur des mégaprojets dans les grandes villes absorbe la plupart des ressources disponibles. Pourtant, ces projets ne s'attaquent souvent pas aux obstacles entravant la meilleure performance des économies urbaines et limitent de surcroît les possibilités de fourniture d'infrastructures et de services d'un coût abordable à un plus grand nombre d'habitants et d'entreprises. Les projets de moindre envergure, moins onéreux et donc plus rapides, ancrés dans chaque contexte local, peuvent en revanche permettre l'offre d'infrastructures et de services à l'échelle et au rythme que nécessitent des villes en pleine expansion. Il pourra par exemple s'agir de solutions d'infrastructure alternatives, pouvant de prime abord sembler moins attractives, mais réellement abordables pour les populations, comme l'installation de bornes-fontaines au lieu de l'accès à l'eau courante, garantissant une plus large couverture à moindre coût (Banerjee et al., 2008[49]). Parmi les autres solutions compatibles avec les capacités budgétaires, on peut également citer l'échelonnement des investissements, avec une fourniture progressive des services.

Les projets locaux de plus petite envergure peuvent en outre favoriser une meilleure compétitivité des prix en impliquant l'ensemble des acteurs économiques locaux, tant formels qu'informels. Les mesures permettant la fourniture de services par les acteurs informels élargissent par exemple le pool d'investisseurs dans les zones urbaines, réduisant ainsi les coûts de fourniture des infrastructures et des services (Trémolet et Hunt, 2006[50]).

### *Prioriser l'impact des investissements sur la productivité urbaine*

Les investissements doivent par ailleurs tenir compte du paysage économique des villes africaines, principalement composé de petites et moyennes entreprises (PME), formelles et informelles, dans les secteurs des transports, du logement et de l'alimentation. Elles créent la plupart des emplois mais sont actuellement sous-financées. L'investissement productif passe par des projets de financement urbain intégrés, alliant fourniture d'infrastructures collectives, création d'emplois et réhabilitation des bidonvilles. Il peut s'agir des projets d'infrastructures de transport qui, en reliant les quartiers entre eux, au-delà du centre-ville, permettent à un plus grand nombre d'habitants et d'entreprises de bénéficier des infrastructures, tout en s'attaquant aux problèmes d'accès aux opportunités d'emploi et aux services clés qui limitent

les économies d'agglomération (Besson et Choplin, 2023, pp. 1-2[51]).

### *Cibler l'économie informelle*

L'investissement productif doit cibler les PME du secteur informel, un secteur dont relèvent pour majeure partie l'activité économique et l'emploi dans les zones urbaines africaines, en particulier dans le transport, la construction et l'alimentation. Une attention insuffisante est toutefois portée aux politiques d'investissement visant à promouvoir ces activités informelles – pourtant si représentatives des enjeux urbains du continent –, alors même que des politiques d'investissement pourraient réduire le coût des activités commerciales (en diminuant par exemple les coûts de l'énergie grâce au raccordement au réseau), améliorer l'accessibilité des marchés et favoriser la transformation du secteur informel. Il ne s'agira pas, pour autant, d'exclure les entreprises du secteur formel, car c'est en stimulant à la fois l'économie formelle et informelle que les effets positifs des investissements pourront être démultipliés.

Cette reconnaissance des acteurs informels permettra non seulement d'élargir l'éventail de ceux pouvant bénéficier des investissements, mais aussi de ceux pouvant y contribuer. Comme en atteste une étude récente, dans les quartiers informels, 85 % des activités de fourniture d'infrastructures et de services essentiels ne sont pas reconnues par les autorités municipales (transport, gestion des déchets, entre autres exemples) (Friedrich Ebert Stiftung, 2022[52]).

### *Définir des politiques d'investissement sous le signe de l'inclusivité, tant spatiale que sociale*

Les fortes inégalités et disparités de revenus au sein des villes africaines nuisent à la productivité urbaine. Aussi, pour être réellement efficaces, les nouveaux cadres de financement doivent-ils impérativement s'attaquer à ces inégalités et tenir compte de chaque agglomération, sans laisser de côté aucun quartier ni habitant ; notamment les quartiers informels, où l'on estime que vit plus de la moitié de la population urbaine africaine (souvent des ménages à faibles revenus) (Ouma et al., 2024[53]). Ces quartiers sont généralement exclus des grands plans d'investissement, et les investissements dans ces zones sont encore plus limités par les incertitudes liées aux régimes fonciers et aux mesures de protection de l'environnement, ce qui compromet la construction des infrastructures.

Ces quartiers sont généralement exclus des grands plans d'investissement, et les investissements dans ces zones sont encore plus limités par les incertitudes liées au manque de clarté concernant le régime foncier et les mesures de protection de l'environnement, ce qui compromet la

construction et limite encore plus les investissements, toujours au détriment des infrastructures.

Par ailleurs, avec la poursuite de l'expansion urbaine, de nombreux nouveaux quartiers sont amenés à se construire en périphérie des agglomérations existantes, et donc en dehors des délimitations administratives actuelles, avec pour conséquence une fragmentation administrative également peu propice à l'inclusivité spatiale.

La réalisation d'investissements plus inclusifs sur le plan spatial et social dépend dès lors de la capacité des gouvernements nationaux et infranationaux à adapter leurs politiques d'urbanisme au contexte d'informalité généralisée des villes africaines. Le rythme actuel d'urbanisation dépassant de loin les capacités administratives et financières, des stratégies doivent être mises en place afin d'intégrer progressivement les quartiers informels dans le tissu urbain et de planifier les investissements dans les zones d'expansion, formelles ou informelles, en adaptant ceux dans les infrastructures et les services aux capacités financières des habitants.

On note déjà, sur ce plan, une amélioration des pratiques actuelles. En témoigne une nouvelle génération d'instruments d'urbanisme abordant le développement urbain sous un angle plus inclusif (Encadré 4.4), avec, par exemple, des projets d'investissement intégrés, combinant grandes infrastructures et transformation des quartiers, via des politiques de financement du logement, d'amélioration de la fourniture de services et de création d'emplois.

#### *Inclure les petites agglomérations et celles intermédiaires, et connecter le réseau urbain*

L'élargissement de l'impact des investissements à l'ensemble des territoires nationaux nécessite des stratégies de financement veillant à mieux équilibrer les ressources entre toutes les agglomérations urbaines – y compris celles petites et intermédiaires – tout en identifiant les investissements susceptibles de profiter au réseau urbain dans sa totalité. Dans ce contexte, grappes et corridors urbains et connectivité apparaissent comme autant de pistes

#### **Encadré 4.4. Repenser le modèle traditionnel de fourniture d'infrastructures et de services**

À la différence des accords précédents, Habitat III appelle l'Afrique à envisager les villes dans leur globalité et non à travers le seul prisme du logement ou de l'accès aux services tels que l'eau ou l'électricité. Trois nouvelles cibles d'action se dégagent : i) une décentralisation majeure sur le plan politique et budgétaire ; ii) des politiques globales d'aménagement du territoire (à la fois inter- et intra-urbaines) assorties de systèmes de planification efficaces ; et iii) des stratégies intégrées en matière d'habitat prévoyant un travail auprès des plus démunis pour la réalisation de leur droit au logement et aux services essentiels.

**Source** Turok (2016[54]), BAD/OCDE/PNUF (2016[55])

Ce changement de paradigme tire les enseignements des interventions antérieures de développement d'infrastructures qui, menées par les institutions financières mondiales et assorties de conditionnalités spécifiques, ont fait preuve de leur non-viabilité. Elles ciblent généralement uniquement les zones et services permettant le recouvrement des remboursements, et privilégient donc de rares enclaves de populations plus aisées. Les modèles de développement de ces interventions, souvent dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, n'ont en outre pas su anticiper l'ampleur de l'urbanisation ni l'éventuel manque de capacités de gestion, et se sont révélés trop onéreux pour les collectivités moins bien

à explorer pour améliorer la rentabilité des investissements et permettre une répartition plus large des coûts.

#### **... mais aussi dépenser plus**

Face à la rapidité de l'urbanisation du continent et de la croissance de ses villes, une plus grande mobilisation des ressources budgétaires s'impose. Dans cette optique, gouvernements nationaux et collectivités territoriales doivent réformer et élargir leur capacité fiscale. Cependant, outre l'investissement public et la mobilisation des recettes,

des efforts devront également être déployés en vue d'exploiter d'autres sources de financement et d'attirer davantage d'investissements privés.

#### ***Améliorer les capacités budgétaires au niveau national***

Au vu de la nature de nombreux investissements urbains sur le continent africain, les gouvernements nationaux sont amenés à en rester les principaux acteurs. Or, face à des besoins toujours croissants, il apparaît primordial

d'accroître la mobilisation des recettes nationales afin d'intensifier les investissements. Il est, dans cette optique, tout à fait possible d'augmenter les recettes fiscales dans le cadre du système de collecte existant, comme en attestent les estimations de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA), selon lesquelles l'amélioration de la gouvernance fiscale pourrait permettre la mobilisation de jusqu'à 72 milliards USD par an (CEA, 2019[56]). Selon l'OCDE, la Commission de l'Union africaine (CUA) et l'Initiative pour la transparence fiscale en Afrique, la lutte contre les flux financiers illicites permettrait par ailleurs de dégager 100 milliards USD supplémentaires par an (OCDE/CUA/ATAF, 2022[57]).

### *Utiliser les financements publics pour mobiliser l'investissement privé*

Les financements publics peuvent également servir à mobiliser davantage l'investissement privé. Ceux-ci, tout comme les financements concessionnels et l'APD, réduisent en effet considérablement le risque de participation pour le secteur privé. L'APD et les investissements des institutions multilatérales et de financement du développement, insuffisants isolément, peuvent en particulier avoir un effet multiplicateur et donc augmenter le montant global des fonds disponibles pour les investissements urbains. Selon les estimations de Convergence, réseau mondial de financement

mixte, « l'affectation de 10 % du financement annuel du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE (Organisation de coopération et de développements économiques) (soit 14.2 milliards USD) à des solutions de financement mixte, avec un ratio de levier moyen de 7, pourrait [ainsi] permettre la mobilisation de 100 milliards USD supplémentaires par an en faveur des pays en développement » (Convergence, 2017, p. 5[58]) (Convergence, 2020[59]).

### *Développer de nouvelles sources de financement au niveau des collectivités territoriales*

La capacité d'investissement des collectivités territoriales est déterminante pour accroître le financement des villes. De récentes expériences ont, à ce titre, démontré l'intérêt des ressources propres et de nouveaux types de prêts comme sources alternatives de financement à leur disposition. Le succès de tous ces instruments est toutefois conditionné à un niveau suffisant de capacités institutionnelles.

Dans cette optique, les collectivités territoriales ont besoin de plus de pouvoirs et de latitude en matière fiscale afin de mettre en place de nouveaux instruments de collecte de recettes et d'identifier les possibilités d'élargir les assiettes fiscales (Cour, 2023[60] ; OCDE/ONU-CEA/BAD, 2022[2]). Fortes de leur proximité avec les activités économiques et de leur connaissance des populations locales, elles sont idéalement placées pour déterminer la disposition des parties prenantes à payer les différents

#### **Encadré 4.5. Mécanismes de financement basés sur le foncier**

Les mécanismes de financement basés sur le foncier englobent des techniques et outils destinés à mettre à profit les plus-values foncières résultant de la mise à disposition de terrains pour la construction, de l'octroi de permis de construire ou de la livraison d'infrastructures. Ces mécanismes « reposent sur le constat que les propriétaires et les promoteurs immobiliers bénéficient de la valorisation du foncier et se doivent donc de payer leur part sur ces gains » (Berrisford, Cirolia et Palmer, 2018, p. 36[32]). Le principe est d'investir ensuite dans la fourniture d'infrastructures les recettes ainsi dégagées (glossaire).

Au niveau local, les recettes publiques dépendent fortement des impôts fonciers, ceux-ci représentant en moyenne 39.5 % des recettes infranationales. À Harare, au Zimbabwe, ils contribuent par exemple à hauteur de 40 % aux recettes municipales. Or, malgré ces ratios élevés, les montants absolus restent très faibles, à 8 USD par habitant pour la moyenne continentale, contre 220 USD à l'échelle mondiale (OCDE/CUA/ATAF, 2023[61]) (OCDE/CGLU, 2022[14]) (Berrisford, Cirolia et Palmer, 2018[32]).

Les registres fonciers et les nouveaux systèmes d'information géographique (SIG) peuvent y remédier en aidant les gouvernements à élargir cette assiette fiscale.

Au Rwanda, la réalisation d'enquêtes approfondies et la numérisation de toutes les parcelles ont par exemple permis la réduction du délai d'enregistrement des parcelles d'un an à un mois, augmentant ainsi la capacité des collectivités territoriales à identifier et taxer la propriété foncière. Un rapport du Lincoln Institute of Land Policy (2017[62]) présente différentes façons dont ces améliorations peuvent être et ont été mises en œuvre dans la pratique. L'Afrique du Sud, le Burkina Faso, le Cabo Verde, le Malawi, le Mozambique, la Namibie, le Rwanda, la Zambie et le Zimbabwe se distinguent à cet égard par leurs bonnes pratiques en matière d'enregistrement foncier.

Distincts des outils fiscaux, ceux de financement par le foncier comprennent la vente de terrains publics, dont les recettes sont ensuite affectées aux infrastructures, ou l'application de prélèvements aux promoteurs du secteur privé. Des travaux de recherche menés sur cinq outils courants de ce type montrent que les pays africains sont en bonne voie dans ce domaine, à l'instar de l'Afrique du Sud et de l'Égypte, qui en utilisent au moins occasionnellement quatre (OCDE/Lincoln Institute of Land Policy, PKU-Lincoln Institute Center, 2022[63]).

services et infrastructures. Parmi les outils fiscaux permettant d'accroître leur capacité d'investissement, les mécanismes de financement basés sur le foncier sont des solutions efficaces (Encadré 4.5). Les avancées sur le plan des technologies et de la transformation numérique, à l'instar des systèmes d'information géographique et des observations terrestres, offrent par ailleurs des possibilités supplémentaires d'accroître la collecte des impôts et d'élargir les assiettes fiscales.

Une nouvelle génération de subventions et de prêts concessionnels peut par ailleurs améliorer l'affectation des fonds et leur disponibilité sur le long terme pour les collectivités territoriales. Les programmes de financement axé sur les résultats combinent par exemple l'octroi de

fonds pour les investissements d'infrastructure avec l'offre de conseils techniques aux collectivités territoriales. Ces solutions ont montré leur efficacité pour accroître les financements disponibles pour les investissements urbains tout en renforçant l'autonomie des collectivités territoriales en matière de mobilisation et de collecte des recettes. Pérennisée, leur contribution au financement d'initiatives de gestion publique de long terme peut ainsi s'avérer un précieux appui aux dépenses urbaines des collectivités territoriales (Encadré 4.6).

#### **Encadré 4.6. Le Programme d'appui à la Commune de Casablanca (PACC) : un exemple de programme de financement axé sur les résultats**

En 2017, le Royaume du Maroc et la Banque mondiale ont conclu un accord de prêt pour le financement d'un « Programme d'appui à la Commune de Casablanca » (PACC), avec pour principaux objectifs d'augmenter la capacité d'investissement de la commune et d'y améliorer l'accès aux services de base et l'environnement des affaires. Le programme soutient en outre la mise en œuvre de certaines parties du plan d'urbanisme de la commune (Plan de développement du Grand Casablanca).

En 2022, une évaluation du programme a salué la réalisation de plusieurs objectifs clés : augmentation de 30 % des ressources propres de la commune sur la période 2015-21, élargissement de l'inventaire et de l'évaluation de ses actifs immobiliers, révision de l'assiette fiscale et développement de

systèmes d'information intégrés. Le programme a par ailleurs permis la mobilisation de 940 millions MAD (98.6 millions USD) de capitaux privés dans le cadre d'un partenariat public-privé (PPP) pour les services municipaux de collecte des déchets.

Il a en outre œuvré à la simplification et à l'informatisation des transactions administratives pour la délivrance des permis de construire et des licences d'exploitation, réduisant du même coup le temps nécessaire à leur obtention. L'objectif d'amélioration de l'accès aux services n'est, quant à lui, pas encore atteint, en raison de difficultés d'identification des quartiers cibles mais aussi de retards liés à la pandémie de COVID-19.

**Source** IBRD (2022[64])

#### ***Mobiliser les financements privés grâce à des solutions de financement innovantes et citoyennes***

L'investissement privé joue également un rôle central dans le développement urbain. À l'heure actuelle, la fourniture des services et des transports est en particulier souvent assurée par des opérateurs privés – y compris du secteur informel –, au même titre que le logement, avec la construction de la plupart des habitations par de petits opérateurs privés ou les habitants eux-mêmes. Il est toutefois difficile d'estimer la part du secteur privé dans les dépenses actuelles, en raison notamment de l'absence d'enregistrement des activités économiques et du rythme et de l'ampleur des nouvelles constructions.

Malgré sa place dans le paysage urbain, le secteur privé se heurte à de multiples obstacles pour investir dans

les villes, une problématique accentuée par une faible épargne. La mobilisation de l'épargne locale est pourtant un moyen efficace d'obtenir d'importants financements en faveur des projets essentiels d'amélioration urbaine. Les fonds rotatifs en sont un parfait exemple : ils permettent le financement de projets de développement urbain grâce à la mutualisation de l'épargne des habitants, qui ont ensuite voix au chapitre sur l'utilisation de ces fonds (urbaMonde, CAHF, urbaSEN, FSH, 2021[65]).

#### ***Mettre à profit les ressources de plus en plus importantes du financement climatique***

Le financement climatique mondial offre la possibilité d'augmenter les fonds disponibles pour le développement urbain. De nombreux projets à mettre en œuvre dans les

villes africaines – services de transport public, stations d'épuration, préservation des espaces verts, pour ne citer qu'eux – comportent en effet une dimension de durabilité concordant avec les exigences de ce type de financement. Or, tandis que les flux de financement climatique s'élevaient en moyenne à 653 milliards USD par an en 2019 et 2020, seuls 4.5 % (29.5 milliards USD) sont parvenus aux pays africains, pointant l'immense potentiel de financements supplémentaires de ce type à destination du continent, mais aussi leur absolue nécessité (CPI, 2022[66] ; CPI, 2022[67]).

Marchés du carbone, obligations et prêts verts, sociaux et durables, obligations liées à la durabilité (titres obligataires assortis d'une contrainte environnementale, sociale ou de gouvernance) : on ne compte plus les exemples d'outils de financement durable, dont le potentiel n'est toutefois, pour l'heure, pas pleinement exploité. Selon l'Initiative des marchés du carbone en Afrique (African Carbon Market Initiative [ACMI]), le continent n'utilise ainsi que 2 % du

potentiel annuel de crédits carbone sur les marchés de crédits volontaires et pourrait, d'ici 2050, attirer entre 120 et 200 milliards USD de crédits par an via ce mécanisme (ACMI, 2022[68]). Cette solution de financement est d'autant plus intéressante qu'elle pourrait s'avérer moins coûteuse que les alternatives proposées par les banques commerciales.

Différentes organisations internationales et associations locales ont conçu des guides en vue d'aider les municipalités à accéder à ces outils de financement (OCDE/CSAO, 2020[69]). Dans cette même optique, la BAD a lancé, en 2022, l'Initiative des banques vertes africaines, apportant une assistance technique aux gouvernements et aux institutions financières afin de leur permettre de mieux tirer parti du financement climatique et de fournir des instruments de réduction des risques pour accroître l'engagement du secteur privé (BAD, 2022[70]).

#### Encadré 4.7. Gouvernance et financement des métropoles

Les régions métropolitaines (glossaire) sont plus productives que le reste du territoire national dans lequel elles s'inscrivent. Très peuplées et denses, elles permettent un retour sur investissement plus rapide et fiable, qui peut les rendre plus attractives aux yeux des investisseurs privés. Cependant, pour donner sa pleine mesure à ce potentiel, les compétences institutionnelles et financières qui président au développement de ces zones urbaines doivent être à la hauteur de l'envergure de cette échelle géographique.

Attestant du lien entre gouvernance et investissement, ainsi que de l'importance nationale et économique particulière de ces zones, les pays ont créé des structures de gouvernance métropolitaine spécifiques afin de réduire la fragmentation juridictionnelle et de développer un niveau de gouvernance à l'échelle géographique adéquate, doté de compétences financières et d'investissement.

La réalité ne se montre toutefois parfois pas à la hauteur de ces aspirations et révèle les lacunes et les écueils de certaines de ces structures de gouvernance métropolitaine, dont l'efficacité est principalement entravée par le déséquilibre entre besoins d'investissement et ressources financières, mais aussi par le chevauchement persistant entre les différents niveaux de gouvernance. Au demeurant, ces structures, amenées à constituer une composante de plus en plus importante de l'architecture financière urbaine du continent, méritent la plus grande attention.

## Notes

1. Parmi les investissements urbains en dehors des agglomérations peuvent par exemple figurer les stations d'épuration ou les centrales énergétiques.
2. Les programmes internationaux de développement, comme ceux définissant les Objectifs de développement durable (ODD), tendent à promouvoir une approche sectorielle.
3. D'après les estimations des dépenses d'infrastructure de 114 pays réalisées par la Banque mondiale en 2011, l'Afrique subsaharienne y consacrait 2.4 % de son PIB, contre 4.7 % pour l'Asie du Sud.
4. Base de données BOOST. Pays couverts : Afrique du Sud, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Kenya, Libéria, Mali, Mauritanie, Niger, Ouganda, Sénégal, Seychelles, Togo et Tunisie.
5. Approche économétrique standard de la croissance à partir de données de panel transnationales. Sur les villes de l'échantillon, 46 se trouvent sur le continent africain : Angola (Luanda), Bénin (Cotonou, Porto Novo), Botswana (Gaborone), Burundi (Bujumbura), Cameroun (Douala), Chad (N'Djamena), Égypte (Assiout, Cairo, Gharbeya, Ville du 10 de Ramadan), Éthiopie (Addis-Abeba), Gambie (Banjul, Basse, Farafenni), Gabon (Libreville), Guinée (Conakry, Labe), Kenya (Kakamega, Mombasa, Nairobi, Nakuru, Nyeri), Libéria (Monrovia), Malawi (Blantyre, Lilongwe, Mzuzu, Zomba), Mauritanie (Nouakchott), Morocco (Rabat), Mozambique (Beira, Nampula), Niger (Niamey), Nigeria (Onitsha), République du Congo (Brazzaville), Rwanda (Kigali), São Tomé-et-Príncipe (Sao Tome), Sénégal (Dakar), Sierra Leone (Freetown), Soudan (Khartoum), Tanzanie (Dar es Salaam), Tunisie (Tunis), Zambie (Livingstone, Lusaka), Zimbabwe (Bulawayo, Harare).
6. Pays inclus dans l'échantillon : Afrique du Sud, Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Cabo Verde, Éthiopie, Ghana, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mozambique, Namibie, Niger, Nigéria, Ouganda, République démocratique du Congo, République du Congo, Rwanda, Sénégal, Soudan, Tanzanie, Tchad et Zambie.
7. Sur le plan de la comparabilité, d'autres limites ne sont pas abordées dans ce chapitre. Chaque organisation peut par exemple tenir la comptabilité des budgets et des montants d'investissement à un stade différent du projet, l'interopérabilité des estimations et l'analyse des flux financiers s'en trouvant ainsi compromises (Jachnik, Mirabile et Dobrinevski, 2019[82]).
8. Les gouvernements mobilisent de multiples sources de revenus pour financer les investissements. Mais quelle que soit la méthode de financement retenue, le remboursement des montants empruntés pour la construction d'une infrastructure ou la mise en place d'un service et son entretien dépendent de la disponibilité de ressources nationales. Ces ressources, collectées sous forme d'impôts, de redevances ou de droits d'utilisation, permettent de rembourser les fonds empruntés, créant ainsi une marge de manœuvre budgétaire pour le financement d'autres projets, marge de manœuvre que peut encore élargir l'octroi de subventions extérieures, aidant les gouvernements à couvrir certains coûts.
9. Les impôts les plus courants à ce niveau de gouvernement sont ceux sur la propriété et la vente de biens et de services. Dans certains pays, tels que le Nigéria, l'impôt sur le revenu est également une source de recettes (OCDE/CUA/ATAF, 2023[61]).
10. Un cadre réglementaire désigne « l'ensemble des règles et processus auxquels sont soumis les fournisseurs de services d'infrastructure, notamment les règles formelles (lois, contrats, règlements, etc.) et informelles (engagements personnels, incitations financières, réputation, etc.). Il définit également les modalités d'attribution des principales fonctions réglementaires à diverses institutions, par exemple, un organisme de réglementation autonome, un ministère, une société détentrice d'actifs, un groupe de clients ou un expert indépendant, pour ne citer qu'eux » (PURC, 2009[95] ; Trémolet et Hunt, 2006[50]).
11. Voir la note 5.

## Références

- ACMI (2022), *Africa Carbon Market Initiative (ACMI): Roadmap Report. Harnessing Carbon Markets for Africa*, [https://africacarbonmarkets.org/wp-content/uploads/2023/05/ACMI\\_Roadmap\\_Report\\_English-1.pdf](https://africacarbonmarkets.org/wp-content/uploads/2023/05/ACMI_Roadmap_Report_English-1.pdf). [68]
- Africa NDC Hub (2021), *Africa's NDC Journey and the Im-perative for Climate Finance Innovation: A Report by the Africa NDC Hub for COP26*, [https://africandchub.org/sites/default/files/2021-11/211103\\_ANDC%20Hub\\_Africa%E2%80%99s%20NDC%20journey%20and%20climate%20finance\\_.pdf](https://africandchub.org/sites/default/files/2021-11/211103_ANDC%20Hub_Africa%E2%80%99s%20NDC%20journey%20and%20climate%20finance_.pdf). [30]
- Arimah, B. (2005), « What drives infrastructure spending in cities of developing countries? », *Urban Studies*, vol. 42/8, pp. 1345-1368, <https://doi.org/10.1080/00420980500150680>. [18]
- BAD (2023), *Passer des millions aux milliards : Financer le développement des villes africaines*, Banque africaine de développement, <https://afdb-umdf.org/media/pages/publications/from-millions-to-billions-financing-the-development-of-african-cities/54c90308a3-1699960924/financer-le-developpement-des-villes-africaines-afdb-bigwin-report-2023.pdf>. [24]
- BAD (2022), *La Banque africaine de développement lance un modèle de déploiement des financements verts à travers le continent*, <https://www.afdb.org/fr/news-and-events/la-banque-africaine-de-developpement-lance-un-modele-de-deploiement-des-financements-verts-travers-le-continent-56904>. [70]
- BAD (2022), *Perspectives économiques en Afrique 2022. Soutenir la résilience climatique et une transition énergétique juste en Afrique*, [https://www.afdb.org/sites/default/files/documents/publications/perspectives\\_economiques\\_en\\_afrique\\_2022\\_web.pdf](https://www.afdb.org/sites/default/files/documents/publications/perspectives_economiques_en_afrique_2022_web.pdf). [28]
- BAD (2019), *Perspectives économiques en Afrique 2019. Performances macroéconomiques en Afrique et perspectives. Emploi, croissance et dynamisme des entreprises*, [https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/2019AEO/AEO\\_2019-FR.pdf](https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/2019AEO/AEO_2019-FR.pdf) (consulté le 26 février 2024). [100]
- BAD (2018), *Perspectives économiques en Afrique*, [https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/African\\_Economic\\_Outlook\\_2018\\_-\\_EN.pdf](https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/African_Economic_Outlook_2018_-_EN.pdf). [25]
- BAD, NEPAD-IPPD, ICA (2022), *Infrastructure Financing Trends in Africa 2019-2020*, The Infrastructure Consortium for Africa Secretariat, <https://www.afdb.org/en/documents/infrastructure-financing-trends-africa-2019-2020> (consulté le 20 novembre 2023). [15]
- BAD/OCDE/PNU (2016), *African Economic Outlook 2016: Sustainable Cities and Structural Transformation*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/aao-2016-en>. [55]

- BAD/PNU/ONU-CEA (2019), *Climate Change Impacts on Africa's Economic Growth*, [https://www.afdb.org/sites/default/files/documents/publications/afdb-economics\\_of\\_climate\\_change\\_in\\_africa.pdf](https://www.afdb.org/sites/default/files/documents/publications/afdb-economics_of_climate_change_in_africa.pdf). [29]
- Banerjee, S. et al. (2008), *Africa Infrastructure Country Diagnostic. Access, Affordability, and Alternatives: Modern Infrastructure Services in Africa*, <https://www.eu-africa-infrastructure-tf.net/attachments/library/aicd-background-paper-2-hhs-summary-en.pdf>. [49]
- Banque mondiale (2024), *Projects, PforR*, <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-list?os=0&qterm=PforR> (consulté le 9 avril 2024). [104]
- Banque mondiale (2024), *World Development Indicators*, <https://databank.worldbank.org/>. [105]
- BEI (2019), *Banking in Africa. Financing Transformation amid Uncertainty*, <https://doi.org/10.2867/306682>. [36]
- 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>. [32]
- Besson, R. et A. Choplin (2023), « Faire de l'urbanisme tactique dans les Suds ? Retour sur le programme des Pépinières urbaines financé par l'Agence Française de Développement (AFD) », *L'Espace Politique* 47-48, <https://doi.org/10.4000/espacepolitique.11394>. [51]
- BIRD (2022), *La Banque mondiale apporte un financement supplémentaire au Programme d'appui à la Commune de Casablanca*, <https://www.banquemondiale.org/fr/news/press-release/2022/06/22/world-bank-supports-additional-financing-for-the-casablanca-municipal-support-program-for-results>. [64]
- Bon, B. et al. (2023), *Ordinary changes in land use linked to urbanisation in the global South : Housing, capitalisation, agricultural changes*, Comité Technique "Foncier & développement", <https://www.foncier-developpement.fr/publication/ordinary-changes-in-land-use-linked-to-urbanisation-in-the-global-south-housing-capitalisation-agricultural-changes/>. [83]
- CEA (2019), *Fiscal Policy for Financing Sustainable Development in Africa*, <https://www.uneca.org/economic-report-africa-2019>. [56]
- Cirolia, L. et A. Pollio (2022), *Financing ICT and digitalisation in Urban Africa: Current trends and key trends*, African Centre for Cities & Alfred Herrhausen Gesellschaft, [https://www.africancentreforcities.net/wp-content/uploads/2022/05/220519\\_Paper2\\_ICT\\_Digitalisation\\_final.pdf](https://www.africancentreforcities.net/wp-content/uploads/2022/05/220519_Paper2_ICT_Digitalisation_final.pdf). [95]
- Convergence (2020), *The State of Blended Finance*, [https://www.convergence.finance/reports/sobf2020/assets/The\\_State\\_of\\_Blended\\_Finance\\_2020.pdf](https://www.convergence.finance/reports/sobf2020/assets/The_State_of_Blended_Finance_2020.pdf). [59]
- Convergence (2017), *The State of Blended Finance*, <https://www.convergence.finance/api/file/967d7702ed54f19f176a61e27f44b5e6:3eac6dee42a3ddaede2a8e38f4af822a32538b86b33d10a55c1d07b84ee6c7e90fd270c0bde27ac5c5093f47153d183603f8a35c54c8cc8c5f84e1822f097f09732e127d39047bd00375b4932a41e17c8a824e53358c3b8bb343>. [58]
- Cour, J. (2023), *Redécouvrir la démo-économie, pour gérer le peuplement de la planète et pour refonder l'Aide*, L'Harmattan, [https://www.editions-harmattan.fr/livre-redecouvrir\\_la\\_demo\\_economie\\_pour\\_gerer\\_le\\_peuplement\\_de\\_la\\_planete\\_et\\_pour\\_refonder\\_l\\_aide\\_jean\\_marie\\_cour-9782140268922-75801.html](https://www.editions-harmattan.fr/livre-redecouvrir_la_demo_economie_pour_gerer_le_peuplement_de_la_planete_et_pour_refonder_l_aide_jean_marie_cour-9782140268922-75801.html). [60]
- CPI (2022), *Global Landscape of Climate Finance. A Decade of Data: 2011 - 2020*, <https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2022/10/Global-Landscape-of-Climate-Finance-A-Decade-of-Data.pdf>. [67]
- CPI (2022), *Landscape of Climate Finance in Africa*, [http://file:///C:/Users/Fadda\\_M/OneDrive%20-%20OECD/0.%20AUD%202024/Chapter%204%20Working%20Documents/Readings/2022\\_CPI\\_Landscape-of-Climate-Finance-in-Africa.pdf](http://file:///C:/Users/Fadda_M/OneDrive%20-%20OECD/0.%20AUD%202024/Chapter%204%20Working%20Documents/Readings/2022_CPI_Landscape-of-Climate-Finance-in-Africa.pdf). [66]
- CUA (2015), *Agenda 2063*, Commission de l'Union africaine, [https://au.int/sites/default/files/documents/36204-doc-agenda2063\\_popular\\_version\\_fr.pdf](https://au.int/sites/default/files/documents/36204-doc-agenda2063_popular_version_fr.pdf). [101]
- CUA/OCDE (2023), *Dynamiques du développement en Afrique 2023: Investir dans le développement durable*, Commission de l'Union africaine, Addis Ababa/Édition OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/b0920649-fr>. [35]
- Danne Institute for Research (2021), *Connectivity and Productivity in Lagos Megacity*, <https://danneinstitute.org/portfolio-item/connectivity-and-productivity-in-lagos-megacity/>. [7]
- Dodman, D. et al. (2023), « Cities, settlements and key infrastructure », dans *Climate Change 2022 - Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Cambridge University Press, <https://doi.org/10.1017/9781009325844.008>. [5]
- Dougherty, S. et K. Forman (2021), *Evaluating Fiscal Equalisation: Finding the Right Balance*, Éditions OCDE, Paris, [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/04/evaluating-fiscal-equalisation\\_4a02edbe/253da2b8-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/04/evaluating-fiscal-equalisation_4a02edbe/253da2b8-en.pdf). [71]
- Duranton, G. (2008), « From cities to productivity and growth in developing countries », *The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Économie*, vol. 41/3, pp. 689-736, <https://www.jstor.org/stable/25478300>. [17]
- Farvaque-Vitkovic, C. et L. Godin (1998), *L'avenir des villes africaines: Enjeux et priorités du développement urbain*, <https://documents1.worldbank.org/curated/zh/887151468741657700/pdf/multi0page.pdf> (consulté le 20 octobre 2023). [102]
- Fay, M. et al. (2019), *Hitting the trillion mark - A look at how much countries are spending on infrastructure*, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/970571549037261080/pdf/WPS8730.pdf> (consulté le 27 novembre 2023). [10]
- FIT (2023), *Perspectives des transports FIT 2023*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/32bbcca5-fr>. [8]
- FMI (2022), *Revenue Mobilization in Sub-Saharan During the Pandemic*, <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes> (consulté le 9 janvier 2024). [31]
- FMI (2013), *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa. Building Momentum in a Multi-Speed World*, <https://www.imf.org/en/Publications/REO/SSA/Issues/2017/02/01/Building-Momentum-in-a-Multi-Speed-World>. [45]
- Forum économique mondial (2023), *The African Union wants to create its own credit rating agency. Here's why*, <https://www.weforum.org/agenda/2023/10/african-union-au-create-credit-rating-agency-finance-capital/>. [38]
- Foster, V. et C. Briceño-Garmendia (2010), *Infrastructure africaines : Une transformation impérative*, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/732641468002987941/pdf/521020PUB0FRENCH0Box371944B00PUBLIC0.pdf>. [22]
- Foster, V. et C. Briceño-Garmendia (dir. pub.) (2009), *Africa's Infrastructure*, Banque mondiale, <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8041-3>. [27]
- Fox, L., D. Kirtzberg et M. Nicholson (2023), *Are private equity investments financing the SDGs in sub-Saharan Africa?*, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2023/10/Fox-Kirtzberg-Nicholson-2023V2-1.pdf>. [86]
- Friedrich Ebert Stiftung (2022), *Just City in Africa: The Transformative Value of Urbanisation*, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kenia/19697.pdf>. [52]

- G20/OCDE (2023), *Financing Cities of Tomorrow: G20/OECD Report for the G20 Infrastructure Working Group under the Indian Presidency*, <https://www.oecd.org/tax/transparency/documents/tax-transparency-in-africa-2022.htm> (consulté le 3 janvier 2024). [40]
- Gbohoui, W., R. Ouedraogo et Y. Some (2023), « Sub-saharan Africa's risk perception premium: In the search of missing factors », *IMF Working Papers*, vol. No.2023/130, p. 36, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/06/23/Sub-Saharan-Africas-Risk-Perception-Premium-In-the-Search-of-Missing-Factors-534885> (consulté le 30 décembre 2023). [33]
- Global Infrastructure Hub (2023), *Global Infrastructure Outlook: Forecasting Infrastructure Investment Needs and Gaps*, <https://www.gihub.org>. [23]
- Global Infrastructure Hub (2023), *How much do G20 governments budget for investment in infrastructure annually?*, <https://www.gihub.org/infratracker-insights/how-much-do-g20-governments-budget-for-investment-in-infrastructure-annually/>. [11]
- 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>. [99]
- Graham, S. (dir. pub.) (2009), *Disrupted cities: When infrastructure fails*, Routledge, <https://www.routledge.com/Disrupted-Cities-When-Infrastructure-Fails/Graham/p/book/9780415991797>. [79]
- Gutman, J. et N. Patel (2018), *Urban Africa: Avoiding the perfect storm*, [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/01/foresight-2018\\_chapter-2\\_web\\_final.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/01/foresight-2018_chapter-2_web_final.pdf). [85]
- Haas, A. et al. (2023), *From Millions to Billions: Financing the Development of African Cities*, <https://www.afdb.org/en/documents/millions-billions-financing-development-african-cities> (consulté le 10 novembre 2023). [21]
- Haddaoui, Catlyne; Gulati, Manisha (2021), *Financing Africa's Urban Opportunity. The 'Why, What and How' of Financing Africa's Green Cities*, <https://urbantransitions.global/en/publication/financing-africas-urban-opportunity/>. [84]
- 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>. [98]
- Henderson, V. (2003), « The Urbanization Process and Economic Growth: The So-What Question », *Journal of Economic Growth*, vol. 8/1, pp. 47-71, <https://doi.org/10.1023/a:1022860800744>. [82]
- ICA (2022), *Key Achievements in the Financing of African Infrastructure in 2019-2020*, <http://www.icafrica.org>. [1]
- ICA (2018), *Infrastructure Financing Trends*, [https://www.icafrica.org/fileadmin/documents/IFT\\_2018/ICA\\_Infrastructure\\_Financing\\_in\\_Africa\\_Report\\_2018\\_En.pdf](https://www.icafrica.org/fileadmin/documents/IFT_2018/ICA_Infrastructure_Financing_in_Africa_Report_2018_En.pdf). [92]
- ICA (2015), *Infrastructure Financing Trends in Africa*, [https://www.icafrica.org/fileadmin/documents/Annual\\_Reports/ICA\\_2015\\_annual\\_report.pdf](https://www.icafrica.org/fileadmin/documents/Annual_Reports/ICA_2015_annual_report.pdf). [12]
- ICF (1990-2019), *Demographic and Health Surveys (various dataset)*, <https://dhsprogram.com/>. [19]
- IFC (2023), *Infrastructure in Africa: How Institutional Reforms Can Attract More Private Investment*, <https://www.ifc.org/content/dam/ifc/doc/2023/working-paper-infrastructure-in-africa.pdf>. [44]
- IMF (2023), *Africa: Special Issue*, October 2023, International Monetary Fund, Washington, D.C., <https://doi.org/10.5089/9798400254772.086>. [75]
- ISTED (1998), *Dynamiques de l'urbanisation de l'Afrique au sud du Sahara*, <https://www.villes-developpement.org/wp-content/uploads/2016/03/037fr-Dynamique-de-l-urbanisation-de-l-Afrique-au-sud-du-Sahara.pdf>. [78]
- Jachnik, R., M. Mirabile et A. Dobrinevski (2019), *Tracking finance flows towards assessing their consistency with climate objectives*, <https://doi.org/10.1787/19970900>. [81]
- JICA (2015), *Le projet de développement du Schéma directeur d'urbanisme du Grand Abidjan (SDUGA). Rapport Final*, <https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/12230629.pdf>. [87]
- Joburg (s.d.), *Credit Ratings. Investor Relations*, <https://joburg.org.za/work/InvestorRelations/Pages/Credit-Ratings.aspx>. [37]
- Kapsoli, J., T. Moguees et G. Verdier (2023), *Benchmarking Infrastructure Using Public Investment Efficiency Frontiers*, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/05/12/Benchmarking-Infrastructure-Using-Public-Investment-Efficiency-Frontiers-533318>. [43]
- Keener, S., M. Luengo et S. Banerjee (2010), *Provision of Water to the Poor in Africa*, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/421921468191675047/pdf/wps5387.pdf>. [97]
- Lakmeeharan, K.; Maji, Q.; Nyairo, R., Pöltner, H. (2020), *Solving Africa's infrastructure paradox*, <https://www.mckinsey.com/capabilities/operations/our-insights/solving-africas-infrastructure-paradox#/> (consulté le 3 juillet 2023). [42]
- Lall, S., J. Henderson et A. Venables (2017), *African Cities: Opening Doors to the World*, Banque mondiale, <https://www.worldbank.org/en/programs/africa-regional-studies/publication/african-cities-opening-doors-to-the-world>. [3]
- Lincoln Institute of Land Policy (2017), *Property Tax in Africa. Status, Challenges and Prospects*, [https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/property-tax-in-africa-full\\_1.pdf](https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/property-tax-in-africa-full_1.pdf). [62]
- Mazzucato, M. (2018), *The Value of Everything*, <https://marianamazzucato.com/books/the-value-of-everything>. [77]
- Mwanambali Mungongo, E. (2024), *Benefits and Risks of Bank and Savings Group Partnerships in Tanzania*, <https://carnegieendowment.org/2024/01/08/benefits-and-risks-of-bank-and-savings-group-partnerships-in-tanzania-pub-91327> (consulté le 16 avril 2024). [89]
- Nakamura, S. et al. (2019), *Is Living in African Cities Expensive?*, Banque mondiale, <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/71e03aa1-4063-566e-a842-5ca63990d09f>. [6]
- Ndikumana, L. (2006), *Corruption and Pro-Poor Growth Outcomes: Evidence and Lessons for African Countries*, Political Economy Research Institute and United Nations Economic Commission for Africa, <https://peri.umass.edu/media/k2/attachments/WP120.pdf>. [73]
- Nkula-Wenz, L., L. Cirolia et S. Berrisford (2023), *Corruption in Urban Planning: A Guide for Professional and Trainee Planners*, Transparency International, <https://www.transparency.org/en/publications/corruption-in-urban-planning-a-guide-for-professional-and-trainee-planners> (consulté le 24 novembre 2023). [46]
- OCDE (s.d.), *Blended Finance*, <https://www.oecd.org/fr/themes/financement-prive-du-developpement.html> (consulté le 12 janvier 2024). [103]
- OCDE/CGLU (2022), *Observatoire mondial des finances et de l'investissement des collectivités territoriales*, [https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?dataset-code=SNGF\\_WO&vh=0000&vf=00&l&i=blank&lang=en&vcq=1111](https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?dataset-code=SNGF_WO&vh=0000&vf=00&l&i=blank&lang=en&vcq=1111) (consulté le 10 octobre 2023). [14]
- OCDE/CSAO (2024), *Africapolis* (base de données), <http://www.africapolis.org/> (consulté le 19 janvier 2024). [13]

- OCDE/CSAO (2020), *Border Cities and Climate Change*, <https://www.oecd.org/swac/topics/climate-change/border-cities-practical-guide.pdf>. [69]
- 3, Africapolis (base de données), <http://www.africapolis.org>. [20]
- OCDE/CUA/ATAF (2023), *Statistiques des recettes publiques en Afrique 2023*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/15bc5bc6-en-fr>. [61]
- OCDE/CUA/ATAF (2022), *Transparence fiscale en Afrique*, <https://www.oecd.org/tax/transparency/documents/tax-transparency-in-africa-2022.htm>. [57]
- OCDE/Lincoln Institute of Land Policy, PKU-Lincoln Institute Center (2022), *Global Compendium of Land Value Capture Policies*, OECD Regional Development Studies, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/4f9559ee-en>. [63]
- OCDE/ONU-CEA/BAD (2022), *Dynamiques de l'urbanisation africaine 2022 : Le rayonnement économique des villes africaines*, Éditions OCDE, <https://doi.org/10.1787/aa4762cf-fr>. [2]
- Olabisi, M. et H. Stein (2015), « Sovereign bond issues: Do African countries pay more to borrow? », *Journal of African Trade*, vol. 2/1-2, p. 87, <https://doi.org/10.1016/j.joat.2015.08.003>. [74]
- ONU-Habitat (2021), *Financing Sustainable Urban Development*, <https://unhabitat.org/financing-sustainable-urban-development>. [39]
- ONU-Habitat (2009), *Cities and Climate Change: Initial Lessons from UN-HABITAT*, <https://www.preventionweb.net/publication/cities-and-climate-change-initial-lessons-un-habitat>. [4]
- Osondu, I. (1992), « Housing finance in urban Nigeria: A case study of Enugu », <https://era.ed.ac.uk/handle/1842/7118>. [96]
- Osondu, I. (s.d.), « Rotatory Credit Schemes: A Comparative Analysis of an African Traditional Economic Institution in Contemporary Africa and its Diaspora », <https://www.africamigration.com/issue/jan2011/OSONDU-MIGRATORY-TRENDS.pdf>. [88]
- Ouma, S. et al. (2024), *Informal Settlements: Domain Report*, <https://www.african-cities.org/new-research-driving-systemic-change-in-africas-informal-settlements/>. [53]
- Panman, A. et al. (2021), « Saving Up for a Rainy Day? Savings Groups and Resilience to Flooding in Dar es Salaam, Tanzania », *Urban Forum*, vol. 33/1, pp. 13-33, <https://doi.org/10.1007/s12132-021-09424-w>. [90]
- Paulais, T. (2012), *Financer les villes d'Afrique. L'enjeu de l'investissement local*, The International Bank for Reconstruction and Development/ Banque mondiale, Washington, DC, and Agence Française de Développement, Paris. [26]
- PNUD (2023), *Reducing the Cost of Finance for Africa. The Role of Sovereign Ratings*, Programme des Nations unies pour le développement, <https://www.undp.org/africa/publications/lowering-cost-borrowing-africa-role-sovereign-credit-ratings>. [34]
- Pollio, A. et L. Cirolia (2022), *Infrastructure Financing in Africa: Overview, Research Gaps, and Urban Research Agenda*, <https://www.africancentreforcities.net/launch-of-paper-series-on-financing-infrastructure-in-africa/>. [16]
- PURC, P. (dir. pub.) (2009), *What do regulators need to do differently to tackle the needs of poor consumers?*, <https://regulationbodyofknowledge.org/faq/social-pricing-and-rural-issues/what-do-regulators-need-to-do-differently-to-tackle-the-needs-of-poor-consumers/>. [94]
- Richardson, H. (1987), « The Cost of Urbanization: A Four-Country Comparison », *Economic Development and Cultural Change*, vol. 35/3, pp. 561-580, <https://www.jstor.org/stable/pdf/1153930.pdf>. [72]
- Rozenberg, J. et M. Fay (2019), *Beyond the Gap: How Countries Can Afford the Infrastructure They Need while Protecting the Planet*, Washington, DC, Banque mondiale, <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1363-4>. [9]
- Stiglitz, J. et A. Sen (2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, <https://www.insee.fr/en/information/2662494>. [80]
- Transparency International (2023), *What is Corruption?*, <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption> (consulté le 12 janvier 2023). [93]
- Transparency International (2022), *Corruption Perception Index 2022*, [https://images.transparencycdn.org/images/Report\\_CPI2022\\_English.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/Report_CPI2022_English.pdf). [47]
- Transparency International (2015-2023), *Land Corruption in Sub-Saharan Africa*, <https://www.transparency.org/en/projects/land-corruption-sub-saharan-africa> (consulté le 24 novembre 2023). [48]
- Trémolet, S. et C. Hunt (2006), *Taking account of the poor in water sector regulation*, <https://www.ircwash.org/sites/default/files/Tremolet-2006-Taking.pdf>. [50]
- Turok, I. (2016), « Getting urbanization to work in Africa: The role of the urban land-infrastructure-finance nexus », *Area Development and Policy*, vol. 1/1, pp. 30-47, <https://doi.org/10.1080/23792949.2016.1166444>. [54]
- UEMOA (2016), *Compte-rendu du séminaire régional sur la mise en œuvre du livre blanc sur la décentralisation financière dans l'espace UEMOA*, [https://www.delog.org/fileadmin/user\\_upload/e-learning\\_courses/pdf/rapport-final\\_recommandations\\_seminaire-UEMOA-livre-blanc.pdf](https://www.delog.org/fileadmin/user_upload/e-learning_courses/pdf/rapport-final_recommandations_seminaire-UEMOA-livre-blanc.pdf). [41]
- UNDESA (2022), *World Population Prospects 2022*, <https://population.un.org/wpp/Graphs/Probabilistic/POP/TOT/908>. [76]
- urbaMonde, CAHF, urbaSEN, FSH (2021), *Le logement abordable. Stratégies de production coopérative à travers l'exemple de la Cité de la Fédération Sénégalaise des Habitants*, [https://www.urbamonde.org/IMG/pdf/urbamonde\\_cahf\\_le\\_logement\\_abordable\\_cite-fsh\\_afrique\\_12\\_2021.pdf](https://www.urbamonde.org/IMG/pdf/urbamonde_cahf_le_logement_abordable_cite-fsh_afrique_12_2021.pdf). [65]
- urbaSEN (2021), *Fonds Rotatif pour la Rénovation Urbaine*, [https://housingfinanceafrica.org/app/uploads/2021/12/09-Senegal\\_-Fonds-Rotatif-pour-la-renovation-urbaine-juin-2021.pdf](https://housingfinanceafrica.org/app/uploads/2021/12/09-Senegal_-Fonds-Rotatif-pour-la-renovation-urbaine-juin-2021.pdf). [91]

# Annexe 4.A. Financement des métropoles : études de cas

Métropoles	Évolution de la gouvernance métropolitaine	Ressources	Financement par emprunt
<p><b>Abidjan (Côte d'Ivoire)</b></p> <p>Population : 5.9 millions</p>	<p>Passage d'un système de gouvernance régionale à un niveau à un système à deux niveaux (de la ville d'Abidjan au District autonome d'Abidjan [DAA] avec 13 communes).</p> <p>Le Grand Abidjan intègre des agglomérations urbaines et rurales de la région des Lagunes (incluant sis communes additionnelles).</p>	<p>120 milliards XOF (200 millions USD) dont moins de 50 milliards pour le DAA.</p> <p><b>Ressources propres :</b> impôts de répartition dont fiscalité locale, basé sur un système de péréquation horizontale.* Exemples d'impôts : taxe foncière, patente (taxe professionnelle locale), etc.</p> <p><b>Financement des infrastructures :</b> Le DAA a un petit budget d'investissement. La plupart des infrastructures et des services sont sous la responsabilité des ministères et des agences nationales (Ageroute, Anaged, Amuga, Onad, etc.).</p>	<p><b>Prêt</b></p> <p><b>Année :</b> 2019</p> <p><b>Montant :</b> 65 millions USD</p> <p><b>Établissement prêteur :</b> Banque Atlantique</p> <p>Premier et unique prêt auprès d'une banque commerciale pour financer les routes d'accès aux villages du Grand Abidjan.</p> <p>Garantie de l'État.</p> <p>Remboursement avec l'appui du ministère de l'Intérieur (Direction Générale des Financements, DGF).</p>
<p><b>Le Cap (Afrique du Sud)</b></p> <p>Population : 4.1 millions</p>	<p>Regroupement en 2000 en une grande municipalité correspondant à la zone économique fonctionnelle et au marché du travail national. Municipalité métropolitaine ou de catégorie A dotée d'un pouvoir exécutif et législatif municipal exclusif sur sa zone.</p>	<p><b>Ressources propres :</b> 45 000 millions ZAR de recettes (23 milliards USD). Les recettes de la tarification de l'eau et de l'électricité représentent 40 % des recettes du Cap et 18 % des toutes les recettes des villes sud-africaines. Les taxes foncières constituent la deuxième source de recettes, auxquelles elles contribuent à hauteur de 24 %. La Local Government Equitable Share [Part équitable des collectivités locales] représente quant à elle moins de 10 % des recettes.</p> <p><b>Dépenses d'investissement :</b> Elles sont faibles, n'absorbant environ que 10 % des recettes totales.</p> <p><b>Transferts:</b> 35 % sont financés par transferts de capitaux, en particulier via le Urban Settlements Development Grant [Subvention pour le développement urbain].</p>	<p><b>Prêts</b></p> <p>Emprunts annuels auprès de la Development Bank of Southern Africa (DBSA) [Banque de développement de l'Afrique australe] et de banques commerciales (First National Bank, ABSA, Standard Bank et Nedbank).</p> <p><b>Obligations municipales</b></p> <p>Quatre obligations municipales émises en 2008, 2009, 2010 et 2017 pour un montant cumulé de 5 200 millions ZAR (durée de 10 à 15 ans).</p>
<p><b>Dar Es Salam (Tanzanie)</b></p> <p>Population : 5.6 millions</p>	<p>Depuis 2000, trois conseils municipaux avec un conseil municipal principal, celui de Dar Es Salaam (DCC) pour la coordination des activités communes et de quelques fonctions spécifiques (par exemple celle d'entretenir les réseaux routiers inter-districts). Le DCC ne possède pas de foncier et a des ressources propres limitées. Les infrastructures restent sous la responsabilité des conseils municipaux.</p>	<p>Augmentation des recettes de l'impôt foncier, mais encore forte dépendance envers les transferts du gouvernement national (subventions conditionnelles et subventions globales liées aux compétences décentralisées).</p>	<p><b>Prêts</b></p> <p>Aucun emprunt contracté par le DCC. Peu d'emprunts des conseils municipaux, uniquement auprès du Local Government Loan Board (LGLB) [Office des prêts aux collectivités locales], intermédiaire financier soutenu par l'État et financé par des subventions du gouvernement central et les contributions des collectivités territoriales (réserve obligatoire minimale égale à 10 % de leurs ressources propres).</p>





Métropoles	Évolution de la gouvernance métropolitaine	Ressources	Financement par emprunt
<p><b>Johannesburg (Afrique du Sud)</b></p> <p>Population : 9.1 millions</p>	<p>Évolution de sept collectivités territoriales à un système à deux niveaux, puis à une collectivité territoriale unique avec des entités sectorielles.</p> <p>Municipalité métropolitaine ou de catégorie A dotée d'un pouvoir exécutif et législatif municipal exclusif sur sa zone.</p>	<p><b>Ressources propres :</b> 45 000 millions ZAR de recettes (23 milliards USD). Les recettes de la tarification de l'eau et de l'électricité représentent 42 % des recettes de Johannesburg. 24 % des recettes des villes sud-africaines. Les taxes foncières constituent la deuxième source de recettes, auxquelles elles contribuent à hauteur de 22 %. La Local Government Equitable Share [Part équitable des collectivités locales] représente quant à elle moins de 10 % des recettes.</p> <p><b>Dépenses d'investissement :</b> Elles sont faibles, n'absorbant environ que 10 % des recettes totales.</p> <p><b>Transferts :</b> 40 % sont financés par transferts de capitaux, en particulier via le Urban Settlements Development Grant [Subvention pour le développement urbain].</p>	<p><b>Prêts</b></p> <p>Emprunts annuels auprès de la Development Bank of Southern Africa (DBSA) [Banque de développement de l'Afrique australe] et de banques commerciales (First National Bank, ABSA, Standard Bank et Nedbank).</p> <p><b>Obligations municipales</b></p> <p>Cinq obligations municipales émises en 2006, 2008, 2011, 2014 et 2016 pour un montant cumulé de 7 750 millions ZAR (durée de 10 à 15 ans).</p>
<p><b>Dakar (Sénégal)</b></p> <p>Population : 3.9 millions</p>	<p>Évolution d'un gouvernement métropolitain (Communauté urbaine de Dakar) à 4 « villes » et 43 communes avec des prérogatives concurrentielles.</p>	<p><b>Ressources propres :</b> 102 milliards XOF (160 millions USD), équivalent à 45 % des recettes des collectivités territoriales au niveau national. Impôts locaux (taxe foncière et contribution économique locale [CEL]) répartis équitablement entre les 2 niveaux.</p> <p><b>Transferts :</b> Petits transferts intergouvernementaux en fonctionnement et en capital (Fonds d'équipement des collectivités territoriales [FECT], Fonds de dotation de la décentralisation [FDD]). Dépenses d'investissement : sous-investissement des villes et des communes : 10 % à 15 % de leurs recettes actuelles. Faible capacité d'absorption des transferts intergouvernementaux en capital (FECT)</p>	<p><b>Prêt</b></p> <p><b>Année :</b> 2008  <b>Montant :</b> 10 millions EUR (10.4 million USD)  <b>Établissement prêteur :</b> Agence française de développement (AFD)</p> <p>Prêt à la Ville de Dakar pour l'éclairage public.</p> <p><b>Année :</b> 2012  <b>Montant :</b> 15 millions EUR (16 millions USD)  <b>Établissement prêteur :</b> Banque ouest-africaine de développement (BOAD)</p> <p>Prêt à la Ville de Dakar de pour la réhabilitation de la voirie municipale et la mise en place de parkings payants.</p> <p><b>Obligations municipales</b></p> <p>Échec de l'emprunt obligataire municipal en 2015 de 20 milliards XOF (30 millions EUR) pour la construction d'un centre commercial sur le Plateau. Garantie de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID). Notation financière par Bloomfield Investment.</p>





Métropoles	Évolution de la gouvernance métropolitaine	Ressources	Financement par emprunt
<p><b>Casablanca (Maroc)</b></p> <p>Population : 4.9 millions</p>	<p>Depuis la réforme de 2004, la ville de Casablanca est composée de 16 sous-districts ou arrondissements et concentre la plupart des responsabilités décentralisées et des ressources financières.</p> <p>La gouvernance métropolitaine s'appuie sur des entreprises publiques satellites qui mobilisent des investissements pour le compte de la métropole et dans lesquelles la municipalité, mais aussi les ministères et la wilaya sont impliqués (Casa Aménagement, Casa Transport, Casa Baia, Casa patrimoine, Casa Prestations, etc.)</p>	<p>2.9 milliards MAD (290 millions USD) en termes réels</p> <p><b>Dépenses d'investissements :</b> 761 millions MAD (76 millions USD) 26 % du budget total.</p> <p>Ces dépenses d'investissement consistent principalement en des transferts aux Sociétés de développement local (SDL) en faveur de la mobilité urbaine, de l'amélioration de la voirie, de la gestion des déchets solides, de l'aménagement du territoire, de la rénovation urbaine, etc.</p> <p><b>Taxation :</b> Le recouvrement des impôts locaux géré par l'administration centrale (Direction générale des impôts [DGI] et Trésorerie générale du Royaume [TGR]) représente 70 % des recettes totales. Il progresse lentement et présente des créances importantes, mais l'adoption de réformes en 2020 devrait faire évoluer la situation.</p>	<p><b>Prêts</b>  <b>Années</b> 2015, 2022  <b>Montant :</b> 3 milliards MAD (3 million USD)  <b>Établissement prêteur :</b> Banque Mondiale (Programme-for-Results) (voir Encadré 4.6)</p> <p>Prêts antérieurs souscrits auprès du Fonds d'équipement communal (FEC).</p> <p>Considérée comme surendettée avec 550 millions MAD (54 millions USD) de service annuel de la dette.</p>

**Note** \* La péréquation fiscale désigne le transfert de ressources financières vers et entre les gouvernements infranationaux avec dans le but d'atténuer les différences régionales en matière de capacité fiscale et de dépenses (Dougherty et Forman, 2021[71]).

**Source** Auteur

# 5

## Perspectives des responsables et des experts politiques

Ce chapitre présente les contributions de cinq responsables politiques et experts qui suivent, animent et influencent le débat politique en cours sur l'urbanisation en Afrique. Leurs essais portent sur diverses implications de la croissance urbaine pour le continent.





TRADE LINK

AWIE LOGISTICS  
万香进出口  
YONGYI SHANGHAI  
General Logistics  
Freight Forwarding  
Warehousing & Storage  
Tel: 0086 21 5911 1111

DIPO TRADERS LIMITED  
INDUSTRIAL CHEMICALS  
Tel: 0086 21 5911 1111

OSIT TEXTILES  
0175977735  
02342916

## Réinventer les villes africaines : leurs informalités sont-elles la clé d'un développement durable audacieux ?

### Luc Gnacadja

Président de GPS-Development, ancien Secrétaire exécutif de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (2007-2013) et ancien ministre de l'Environnement et du Développement urbain (Bénin, 1999-2005)

### Ne pas être sur la carte de la ville, c'est ne pas exister !

À Cotonou, la capitale économique du Bénin, le quartier de Ladji est un ancien village d'autochtones situé dans un site inondable sur les berges sud du lac Nokoué. La ville a intégré Ladji dans son étalement spatial. Edmond, 25 ans, résident de cette ville, témoigne : « Il y a quelques temps, quand je demandais à un taxi-moto de m'emmener à Ladji, souvent, il ne savait pas où c'était ». Toutefois, en 2018, trois jeunes femmes de Ladji ont changé la donne en cartographiant leur quartier dans le cadre d'un projet de l'Institut de recherche pour le développement (IRD) au Bénin, en partenariat avec BloLab, un incubateur destiné à améliorer la culture numérique des jeunes, et OpenStreetMap Bénin (Choplin et Lozivit, 2019[1]). Leur initiative a placé Ladji sur Google Maps, donnant ainsi à leur quartier comme un avant-goût d'existence cartographique. « Maintenant, nous existons, et ça c'est important. Je suis fière de mon quartier », a déclaré l'une des jeunes femmes. M. Georges, une autorité locale, s'est quant à lui senti validé en tant que « vrai chef de quartier » après la cartographie. « Si on est un vrai quartier sur la carte, on doit avoir l'eau et l'électricité comme ailleurs », a-t-il affirmé, illustrant ainsi le besoin de reconnaissance et d'amélioration des infrastructures des habitants de quartiers informels. Les propos d'un cadre ministériel révèlent toutefois les préjugés existants : « Il ne faudrait pas que votre carte donne envie à ces gens de rester et leur fasse croire qu'ils ont le droit de le faire ».

Cette initiative de cartographie participative et les retours qu'elle a suscités éclairent non seulement le rôle crucial des habitants des quartiers informels dans la transformation urbaine, mais aussi les biais de perception qui les privent des investissements publics nécessaires à un développement urbain durable.

### La compétition entre quartiers formels et informels est un défi pour l'urbanisation en Afrique

L'Afrique subsaharienne connaît une expansion rapide de l'habitat informel, caractérisé par un développement résidentiel sans planification urbaine. Cette croissance exacerbe les disparités entre quartiers informels et formels, héritages d'une politique de « laisser-faire » adoptée depuis les crises économiques des années 1980 et des programmes d'ajustement structurel associés.

Le choix du vainqueur de cette confrontation dépend des critères d'évaluation. En effet, les quartiers formels (ou la ville formelle) dominent en termes de politiques, réglementations et investissements publics en milieu urbain. Ce sont pourtant les quartiers informels (ou la ville informelle) qui prévalent en matière de croissance démographique et spatiale. Plus de 60 % des zones d'habitation et 80 % de l'économie des villes africaines sont informels. Ces quartiers, souvent situés dans des zones marginalisées et sur des terrains non viabilisés, ont concentré 90 % de la croissance démographique entre 1990 et 2015 (OCDE/CSAO, 2024[2]) avec un doublement de la population vivant dans des logements informels dans de nombreux pays entre 2000 et 2018.

### Pourquoi les villes formelles, moins peuplées et moins dynamiques que les villes informelles, reçoivent-elles plus d'attention politique et d'investissements ?

Plusieurs facteurs historiques, sociaux et économiques éclairent cette préférence pour la ville formelle en Afrique :

- l'héritage de l'urbanisation coloniale, encore visible dans de nombreuses villes et dans les programmes des écoles d'architecture et d'urbanisme
- l'influence et les préjugés des institutions internationales de financement du développement envers l'habitat informel
- l'insuffisance voire l'absence d'action des autorités publiques pour l'intégration de la ville informelle dans la planification et la régulation urbaines
- les intérêts des élites locales et des parties prenantes, qui favorisent le statu quo au profit de la ville formelle
- la représentation de la ville formelle comme symbole de modernité urbaine
- le manque de données et de recherches, qui freine l'élaboration de politiques urbaines inclusives et éclairées pour les quartiers informels

Chaque facteur contribue à un puzzle complexe qui nécessite une exploration approfondie et un dialogue continu pour développer des villes africaines résilientes, inclusives et durables.

## Les quartiers informels jouent un rôle clé dans la concrétisation d'une urbanisation durable en Afrique

Bien que leurs contributions et leurs potentialités soient souvent ignorées, les quartiers informels jouent un rôle indispensable dans le développement urbain en Afrique. Ces zones, avec leurs défis, offrent des opportunités économiques et influencent la structure sociale et spatiale des villes subsahariennes à plusieurs niveaux :

- **Emploi** : l'économie informelle est un pilier d'emploi majeur, offrant des revenus vitaux à une large portion de la population urbaine. Les marchés informels proposent une gamme variée de produits et services, souvent plus abordables que ceux du secteur formel. Ce secteur se révèle également être un incubateur d'entrepreneuriat, encourageant la création et le développement d'entreprises avec moins de contraintes.
- **Logement** : les quartiers informels sont souvent la seule possibilité de logement pour les nouveaux arrivants en ville et les citoyens à faibles revenus.
- **Organisation communautaire** : les habitants de ces quartiers informels bénéficient de réseaux sociaux solides et résilients. Le secteur informel est un moteur de créativité et d'innovation, dans lequel les résidents développent des solutions ingénieuses aux problèmes quotidiens. Des formes d'autogestion et d'organisation communautaire émergent pour résoudre collectivement les problèmes. La culture est un autre atout majeur de ces quartiers, avec des marchés locaux, festivals et autres manifestations qui renforcent les identités culturelles.
- **Infrastructures** : face à l'insuffisance des services municipaux, de nombreuses communautés informelles mettent en place leurs propres systèmes de distribution d'eau, d'électricité et de gestion des déchets. Les transports informels (minibus, motos-taxis...) sont souvent l'unique option de mobilité urbaine.

Cependant, les quartiers informels sont aussi confrontés à des défis rédhibitoires, tels que l'insécurité foncière, la précarité, l'absence d'infrastructures, ou encore l'accès limité aux services publics, qui aggravent leur vulnérabilité disproportionnée face au changement climatique. Les politiques urbaines doivent donc reconnaître et valoriser les contributions du secteur informel tout en améliorant les conditions de vie et de travail des habitants des quartiers spontanés. Des approches inclusives et participatives, impliquant activement les résidents et les travailleurs du secteur informel dans la planification et la prise de décision, sont essentielles pour des interventions équitables et durables. Ces stratégies peuvent transformer les défis en opportunités pour une urbanisation durable en Afrique.

## Repenser la fabrique des villes africaines pour en faire les moteurs du développement durable de leurs territoires

L'Afrique se trouve à un carrefour crucial en matière de développement urbain. Une réévaluation des stratégies s'impose. La tendance à ériger de nouvelles villes, souvent éloignées des réalités et besoins des populations locales, contraste avec le potentiel des quartiers périphériques informels. Ces derniers, par leur dynamisme et leur adaptabilité, pourraient proposer des alternatives de développement urbain plus viables et économiques.

L'urbanisation de l'Afrique doit être envisagée comme une opportunité de croissance inclusive, propice à des transformations territoriales positives et durables. Cela implique une planification dynamique, stratégique et moins rigide des transitions urbaines et territoriales. Les infrastructures et services urbains doivent être repensés de manière à être intelligents, adaptés et compatibles avec les défis climatiques et de durabilité de la transformation des territoires. Pour ce faire, il est impératif de considérer les villes africaines non pas comme des espaces à uniformiser selon des modèles occidentaux ou orientaux, mais comme des écosystèmes uniques, où l'innovation et la créativité peuvent prospérer.

Le manque patent d'infrastructures urbaines constitue une véritable opportunité. En 2015, le niveau de ces infrastructures était estimé à un tiers de ce qui sera nécessaire en 2030 pour que les villes africaines s'orientent vers un développement durable (ONU-Habitat, 2018[3]). Le déficit d'investissement, estimé entre 26 et 45 milliards de dollars des États-Unis (USD) par an, souligne la nécessité de repenser la fabrique des villes africaines. La transformation numérique, en particulier, pourrait être un facteur d'innovation pour promouvoir des solutions plus agiles et économiquement viables.

Cependant, pour que ces changements soient véritablement efficaces et durables, ils doivent être inclusifs et participatifs. La décentralisation effective, reposant sur le principe de subsidiarité et une gouvernance territoriale concertée, est cruciale pour une mise en œuvre réussie de ces transformations.

## Il faut réinventer la formation des experts et des décideurs du développement urbain en Afrique !

Il est essentiel de contextualiser les programmes de formation des professionnels de l'urbain, d'éduquer et de former des dirigeants et des gestionnaires compétents en gestion urbaine et territoriale, mais aussi capables de concevoir et co-implémenter ces changements avec l'ensemble des parties prenantes. Ces dirigeants devraient être des visionnaires capables d'intégrer les perspectives et les besoins des populations vivant dans les quartiers informels, tout en reconnaissant la richesse et le potentiel de ces espaces souvent négligés.

Le présent éclairage souligne la nécessité de reconnaître et d'intégrer les informalités urbaines dans la vision du développement des villes africaines. Pour naviguer vers un avenir urbain durable et équilibré, il est impératif d'engager tous les acteurs, y compris ceux des secteurs

informels. Ces acteurs jouent un rôle clé dans la création de territoires résilients et dans la promotion d'une prospérité partagée. Les décideurs et professionnels doivent adopter de nouvelles perspectives et des stratégies innovantes en abandonnant les paradigmes obsolètes ou inappropriés pour mieux comprendre la réalité urbaine africaine, mais aussi renouveler leurs imaginaires en puisant dans « les métaphysiques africaines [qui] sont des réservoirs d'imaginaires futuristes » (Mbembe, 2023[4]). Cela implique de combiner ressources traditionnelles et savoir-faire endogènes avec des innovations telles que celles du secteur numérique, de la téléphonie et de l'intelligence artificielle. En fusionnant ces éléments, l'urbanisation en Afrique peut être transformée durablement. Cette approche offrira aux villes africaines une identité unique, tout en gérant intelligemment leur croissance rapide. Ce mélange d'innovation et de tradition est la clé pour donner une âme aux villes africaines du futur, marquant une ère de transformation urbaine et territoriale durable et inclusive.

## Entre planification et réalité : un espace interstitiel à explorer pour réaliser le potentiel de prospérité de la transition urbaine africaine

**Kobie Brand**

Secrétaire général adjoint, Gouvernements locaux pour le développement durable (ICLEI), et Directeur régional, ICLEI Afrique

**Paul Currie**

Directeur, Systèmes urbains, ICLEI Afrique

Avec les contributions de Funmi Adeniyi, Conseiller stratégique, Approches fondées sur les droits ; Meembo Changula, Administrateur senior, Urbanisme ; et Kevin Mutia, Administrateur, Systèmes urbains.

Promouvoir l'innovation urbaine en Afrique, c'est avant tout poser des bases solides, investir dans des pratiques systémiques permettant de faire converger planification et réalité et refuser tout compromis sur une gouvernance plaçant chaque citoyen au cœur de sa mission.

Les urbanistes africains ont tous profondément à cœur d'œuvrer en faveur de villes modernes, fonctionnelles, inspirantes et équitables. Ces villes, tout en bénéficiant du riche corpus des connaissances et pratiques mondiales, n'en doivent pas moins rester au diapason du lieu, de l'histoire et des communautés qui forgent l'identité, le rythme et le dynamisme uniques de chacun de leurs quartiers. Or, à l'heure où l'on s'attache à mieux comprendre les dynamiques urbaines africaines, le risque est finalement de se focaliser sur les données et les tendances continentales, en perdant de vue la spécificité de chaque lieu. Devant l'intérêt croissant suscité par l'urbanisation du continent, les collectivités territoriales et les acteurs urbains sont soumis à l'injonction irréaliste d'accompagner cette transition urbaine sans précédent par autant de réponses « innovantes » et « proactives ». On leur enjoint, qui plus est, de s'approprier un éventail toujours plus éclectique de concepts nés hors du continent – développement à faibles émissions, adaptation aux changements climatiques, économie circulaire, réduction des risques de catastrophe, résilience urbaine, ville éponge, ville du quart d'heure, ville forte, pour ne citer qu'eux – pour lesquels leurs institutions n'ont jamais été conçues. Au sein de l'ICLEI, une partie de notre mission consiste donc à traduire, pour chacun de nos membres, ces concepts en actions concrètes et réalisables. Son point d'entrée dans cette conversation est de démontrer que pour répondre à ces attentes et réaliser le potentiel du développement urbain africain, gouvernements infranationaux et communautés locales doivent pouvoir bénéficier des compétences, des ressources et du temps indispensables au plein exercice de leur réflexion et de leur créativité.

Sans rien vouloir enlever à la fascination commune que suscite la promesse collective de l'ampleur et du potentiel de l'urbanisation africaine, nous appelons néanmoins à ce que cette transition s'inscrive aussi dans une dynamique puissamment locale, structurée autour de quatre grands axes : faire des capacités de résilience et d'adaptation des priorités de développement pour chaque ville, dans le cadre d'un objectif de durabilité à long terme ; décentraliser les pouvoirs pour une meilleure résilience, en ne se contentant pas d'un simple transfert des compétences et responsabilités, mais en fournissant les ressources humaines et financières indispensables à l'exercice de ces nouvelles prérogatives ; soutenir un plus grand investissement dans les systèmes et institutions de planification urbaine, à condition toutefois de veiller à maintenir un esprit critique et à se poser la question « la planification, pour qui ? » En cherchant comment l'innovation urbaine pourrait être réalisée au mieux en Afrique, cet essai pointe au fait qu'avant tout, cet effort requiert que les acteurs urbains décloisonnent les secteurs, institutions, politiques et planification à la faveur d'un dialogue cohérent et constructif.

### L'impératif de résilience

Dans un contexte de polycrise mondiale, les villes ont passé la majeure partie de la dernière décennie en état d'alerte, confrontées à tout un faisceau de problèmes – pénuries d'énergie et d'eau, inondations, érosion ou encore augmentation du coût de la vie –, ainsi qu'à des déficits structurels de long terme dans les domaines de l'alimentation, du logement et de l'emploi. Comment, alors, planifier l'avenir lorsque les responsables locaux et habitants n'ont déjà de cesse de faire face à toutes les crises qui émaillent leur quotidien ? C'est donc un véritable changement de paradigme qui s'impose dans les villes, pour passer de simples solutions d'urgence au développement proactif de véritables capacités pérennes de résilience et d'adaptation. Priorités de développement à part entière, ces capacités doivent occuper une place centrale dans les processus actuels de planification, avec pour objectif d'améliorer :

- **la résilience des populations** : en les aidant à mieux résister aux chocs et aux facteurs de stress, puis à mieux se rétablir, grâce à des services sociaux et des dispositifs de protection sociale bien établis, trouvant souvent leur ancrage dans de solides relations avec les collectivités.
- **la résilience de l'environnement** : en concevant des villes soucieuses de préserver la nature et ses services écosystémiques, qui réduisent les chocs ou aident à mieux les surmonter, permettant ainsi aux villes de s'adapter aux répercussions des changements climatiques.
- **la résilience des infrastructures** : en investissant dans des infrastructures fiables et en veillant à leur entretien afin de leur permettre de résister à la pression démographique, de faciliter la production économique et sociale, et de résister aux effets climatiques.
- **la résilience des systèmes** : en soutenant des systèmes de gouvernance solides et dynamiques, à même de répondre aux besoins des habitants pendant, mais aussi après les crises.

Il est essentiel de garder à l'esprit que ces crises impactent de manière disproportionnée les citoyens les plus vulnérables qui, bien que majoritaires, n'ont pas les moyens socio-économiques de les surmonter. Il apparaît alors primordial d'investir dans la résilience des individus comme des communautés, un objectif qui ne pourra toutefois être atteint que si l'environnement, les infrastructures et les systèmes sont eux-mêmes résilients. Dans ce contexte, de solides institutions s'imposent, qui soient capables d'anticiper les chocs et stress et d'y répondre, mais aussi d'établir les infrastructures sociales et techniques gages de durabilité sur le long terme.

### Décentraliser pour une résilience renforcée

Si le concept de résilience peut sembler récent dans le plaidoyer mondial, il est important de rappeler que la fourniture de services de base, habituellement assurée par les collectivités territoriales (notamment la fourniture d'eau et d'énergie, ainsi que la collecte et le traitement des déchets), contribue en elle-même déjà à renforcer les capacités de résilience et conditionne toute possibilité d'adaptation. Avec l'accès à une énergie durable et de meilleure qualité, les habitants n'ont plus besoin de couper d'arbres ou d'utiliser du charbon de bois, ce qui réduit la pollution atmosphérique et la déforestation, mais aussi les risques d'inondations, d'érosion et de glissements de terrain ; le raccordement des foyers à l'électricité permet aux ménages de poursuivre leurs activités d'apprentissage et de socialisation même la nuit venue, tout en facilitant l'entrepreneuriat à domicile ; l'accès à une bonne alimentation permet aux enfants de réaliser

leur potentiel physique et intellectuel, et donc d'être en capacité d'innover et de contribuer pleinement à la société ; tandis que l'accès à l'eau potable, aux installations sanitaires et à l'énergie permet aux femmes de consacrer moins de temps à la collecte de ressources, améliorant du même coup leur qualité de vie et leur capacité à participer activement à des sociétés meilleures et plus saines.

On comprend dès lors toute l'attention portée à la fourniture de ces services de base, qui ne doit pourtant pas occulter la responsabilité des collectivités territoriales dans l'accès à d'autres types de ressources, qu'elles soient matérielles – alimentation, espaces publics, nature ou encore air de qualité – ou immatérielles – capacité d'action et d'expression, opportunités. Bien que la question de la responsabilité de la fourniture de ces ressources et de la provenance des moyens pour y parvenir fasse débat, elle entre bien dans le champ d'action des collectivités territoriales. Ces dernières peuvent notamment veiller à la fluidité de la circulation pour éviter la détérioration et le gaspillage des produits alimentaires, à la propreté des marchés et à leur offre d'aliments nutritifs, ou encore à la préservation et à l'entretien des parcs publics. Elles peuvent en outre faire des espaces publics des lieux conviviaux de détente et de rencontre pour les habitants, tout en préservant leur rôle écosystémique au sein de la ville, et, toujours dans cette optique, intégrer, aux côtés des infrastructures grises, la nature dans leurs systèmes urbains existants et planifiés. La nature offre de nombreuses ressources et contribue, entre autres, à la régulation de la température, à la gestion de l'écoulement des eaux, à l'amélioration de la qualité de l'air et à la bonne santé d'écosystèmes plus larges.

Or, face à l'ampleur de ces enjeux, il semble que gouvernements nationaux et locaux ne prennent pas la pleine mesure du rôle incontournable de la planification urbaine dans la délimitation et la préservation d'espaces à ces fins. En adoptant des cadres d'urbanisme cohérents, les collectivités territoriales et leurs populations peuvent identifier et œuvrer à la réalisation de tout un faisceau de priorités sociales, économiques et écologiques étroitement liées. Elles peuvent également, par leur biais, promouvoir une approche durable des systèmes d'alimentation, d'énergie, d'eau et de déchets, ainsi que d'importants réseaux civiques, notamment la mobilité et les espaces publics, indispensables aux activités socio-culturelles et à une gouvernance participative. En garantissant ces composantes essentielles au développement de villes résilientes, les cadres d'urbanisme peuvent ainsi aider chaque ville à se préparer aux crises, mais aussi à les surmonter plus rapidement et à s'adapter durablement à moindre coût.

Face au rythme de la transition urbaine africaine, les capitales et les métropoles du continent ne sont plus les seules au centre du phénomène d'urbanisation. Villes

petites et intermédiaires, et même villages, se retrouvent ainsi soudainement aux prises avec les pressions du développement urbain et donc avec la nécessité de planifier et construire des infrastructures pour répondre aux besoins et aspirations de leur population en pleine expansion. Dans ce contexte, il apparaît dès lors essentiel de procéder à un véritable transfert des compétences, responsabilités et ressources, tout en investissant dans des systèmes et des institutions de bonne gouvernance. Or, pour l'heure, la plupart des efforts de décentralisation ne semblent pas avoir acté ce transfert intégral. Les gouvernements nationaux doivent donc être les premiers à impulser ce changement de paradigme en reconnaissant l'insuffisance de politiques et de processus globaux centralisés, et de simples possibilités de formation et de renforcement des compétences, pour accompagner les collectivités territoriales dans toute la diversité de leurs dynamiques de développement. À ce titre, il est notamment primordial d'allouer des ressources au développement d'un personnel local qualifié, bien rémunéré et habilité, à même d'assumer un plus large éventail de responsabilités de planification et de gestion urbaines. Le développement des capacités implique également une répartition plus équitable des ressources afin de doter les collectivités territoriales les moins bien loties des moyens de s'acquitter pleinement de leurs missions.

Les petites collectivités territoriales n'ont ainsi souvent pas les ressources nécessaires à la mise en place d'une unité ou d'un service dédié à la résilience, l'adaptation ou l'un des nombreux nouveaux concepts<sup>1</sup> plébiscités dans le domaine de l'urbanisme. Des concepts qui, au-delà de leurs spécificités, n'en partagent pas moins les mêmes exigences pour une mise en œuvre efficace : une collaboration multi-acteurs, l'établissement de liens entre les systèmes existants et, plus important encore, la mise à disposition des connaissances et ressources nécessaires à la réalisation simultanée d'objectifs multiples. L'encouragement de la prise en charge de fonctions systémiques par les responsables politiques et techniques, ou encore la mise en place d'un bureau de coordination transversale, peuvent, à cet égard, contribuer grandement à l'intégration des principes de résilience et de durabilité dans les différentes missions des gouvernements locaux.

La première des priorités doit alors être d'augmenter les investissements dans la politique urbaine nationale, les examens locaux volontaires (ELV) et les aspirations à la décentralisation, en fournissant l'assistance technique et les ressources nécessaires, tout en définissant les politiques urbaines infranationales qui serviront de base aux plans de développement intégré ainsi qu'à d'autres cadres spatiaux et économiques. Il s'agira en outre d'amener les urbanistes et autres experts sectoriels à mieux saisir l'étendue de leurs compétences et capacités, en leur faisant prendre conscience

qu'alimentation, eau, énergie, logement, éducation, espaces publics, nature, mobilité et santé sont autant de composantes inextricablement liées, dont l'accès peut autant être amélioré par une planification consciencieuse et réfléchie, que compromis par une planification trop hâtive ou malavisée.

### Planifier, oui, mais pour qui ?

L'un des aspects les plus exaltants, mais aussi les plus complexes, du travail des urbanistes africains consiste à trouver le juste équilibre entre volonté de planification et prise en compte des réalités urbaines<sup>2</sup>. À l'ICLEI, nous n'avons cessé de nous efforcer d'aligner ces deux dimensions, non pas pour que l'une prenne le pas sur l'autre, mais pour comprendre comment les faire coexister au mieux. Car, malheureusement, les plans d'urbanisme peuvent totalement ignorer, mésestimer, négliger, voire souhaiter expressément supprimer, certains aspects de cette réalité urbaine au motif que les responsables les jugent informels ou inacceptables d'un point de vue normatif, comme ces travailleurs informels, vendeurs de rue, motos-taxis qui s'affairent pourtant à faire fonctionner la ville pour eux, ou encore ces habitants qui bâtissent eux-mêmes leur habitation pour se rapprocher des zones d'opportunités. Une réalité que d'aucuns pourront de prime abord juger « chaotique » ou « anarchique », sans tenir compte du fait qu'elle est tissée de motivations et de relations légitimes, parfois difficiles à saisir pour les non-initiés.

La grande question est alors de savoir comment aider les collectivités territoriales à investir dans l'amélioration de leurs plans d'urbanisme tout en mettant en place des mécanismes de contrôle plus efficaces et territorialisés, afin de préserver et d'investir des espaces où citadins et nature puissent s'épanouir pleinement, en toute harmonie. Parallèlement, il apparaît essentiel de s'attacher à mieux comprendre et légitimer les efforts des individus et des communautés pour faire valoir leur capacité d'auto-détermination et leur rôle dans les modalités de développement de leur territoire. Car planifier une ville, c'est avoir le pouvoir immense d'optimiser ses dynamiques actuelles et d'impulser celles de demain, mais c'est aussi ne jamais oublier qu'elle est avant tout façonnée par ses habitants et leurs activités du quotidien, et donc veiller à les inscrire au cœur de cette planification.

### Réaliser pleinement le potentiel de l'innovation urbaine en Afrique

Quand on pense innovation urbaine, on se représente souvent quelque chose hors du commun, alors qu'à bien des égards, elle peut au contraire jaillir de ce qui nous est le plus familier. Dans un contexte d'intérêt sans cesse

croissant pour l'urbanisation africaine, l'ICLEI fait face à une demande constante d'innovation, autant conceptuelle que pratique. Pourtant, malgré les possibilités technologiques et le foisonnement d'idées permis à l'ère de l'information, l'innovation urbaine en tant que pratique systémique doit avant tout s'attacher à créer des synergies entre populations, institutions et secteurs, ainsi qu'entre les différents systèmes de connaissances et initiatives existants. Car ce n'est qu'en créant ces passerelles que les idées, expériences et pratiques pourront être partagées puis transposées dans chaque contexte particulier. L'innovation urbaine a en outre tout à gagner à se nourrir des pratiques traditionnelles et locales qui, revisitées, peuvent mettre la richesse de leurs enseignements au service des nouveaux enjeux sociaux et technologiques urbains. Sur le plan pratique, les plateformes réunissant scientifiques, décideurs politiques, entrepreneurs et membres des communautés s'avèrent de précieux outils pour favoriser l'émergence de nouvelles idées. Forte de son expérience, l'ICLEI appelle par ailleurs, dans une optique constante d'amélioration des conditions de vie des citoyens, à cibler l'innovation urbaine sur l'accès de chaque habitant à un logement digne, une énergie sûre, une eau salubre et une alimentation nutritive. Un accès aux essentiels qui, en permettant un inestimable gain de bien-être et de temps, libère autant de place pour l'imagination, les loisirs et l'esprit d'initiative.

## Conclusion

Le continent africain dispose de toutes les ressources nécessaires à son propre développement : qui n'a pas déjà entendu cette vérité tant répétée qu'elle en est presque devenue un lieu commun ? Cependant, l'urgence de la polycrise mondiale exige aussi la mobilisation de ressources plus rares que sont le leadership et l'audace. Le potentiel des villes africaines ne pourra ainsi se réaliser pleinement qu'à la condition d'un fort engagement en faveur des politiques urbaines nationales et des plans de décentralisation, mais aussi de leur réelle intégration du principe de « résilience systémique ». Quant à la planification urbaine, elle doit se nourrir d'un dialogue constant avec toute la myriade des entités locales et infranationales, afin de permettre aux urbanistes d'ancrer véritablement leurs projets dans les réalités des citoyens, et à ceux-ci d'être partie prenante de la planification de leurs propres villes et quartiers ; elle doit œuvrer activement à l'accès aux ressources vitales essentielles, prérequis incontournable de toute adaptation aux changements climatiques ; et, enfin, elle doit donner toute leur place aux innovations urbaines africaines, puisées dans l'immense richesse du patrimoine scientifique, politique, artistique, communautaire et naturel du continent.

## Expansion urbaine à Kaédi, une ville moyenne de la vallée du fleuve Sénégal

### Léo Brenet

Chargé de mission Production de connaissance et animation territoriale, Groupe de recherche et de réalisations pour le développement rural (GRDR) basé à Kaédi

### Issagha Diagana

Professeur de géographie urbaine à l'Université de Nouakchott, ancien Directeur général de l'Habitat et de l'Urbanisme de Mauritanie et actuel conseiller du Premier ministre mauritanien

**Image 5.1. Kaédi : l'expansion urbaine fulgurante et mal encadrée**



**Source** Léo Brenet, [https://grdr.org/IMG/pdf/brochure\\_mavil\\_kaedi\\_web.pdf](https://grdr.org/IMG/pdf/brochure_mavil_kaedi_web.pdf).

En Mauritanie, Kaédi, une ville de 51 000 habitants riveraine du fleuve Sénégal, n'échappe pas aux dynamiques démographiques et urbaines observées sur le continent africain, et plus spécifiquement au Sahel. En effet, la croissance démographique de ces petits pôles urbains, amorcée dans les années 70, pendant les années de sécheresse dans la bande sahélienne, ne s'est jamais arrêtée. L'exode rural provoqué par la baisse drastique de la pluviométrie et une production agricole en berne en fut, dans un premier temps, le principal facteur. La création de nouveaux quartiers périphériques a permis d'absorber cette croissance au prix, parfois, d'un aménagement de

plaines inondables asséchées en lisière de ville ou dans les dents creuses. Progressivement, l'ensemble de la ville s'est densifié, au rythme des nouvelles constructions à l'intérieur des concessions familiales, jusqu'à atteindre la saturation. La disponibilité foncière est devenue très faible dans la majorité des quartiers de la ville.

Depuis les années 2010, la croissance démographique a changé de cause, mais pas d'intensité. Elle résulte désormais essentiellement d'un solde naturel excédentaire de la population de Kaédi, laquelle devrait augmenter de 50 % dans les vingt prochaines années. Les réserves foncières en ville étant quasiment épuisées, l'espace

périurbain devient progressivement seul capable d'accueillir de nouveaux habitants, natifs ou migrants. Des facteurs hydrographiques limitent les possibilités d'expansion de la ville à sa seule périphérie septentrionale, dans les terroirs de culture pluviale (*diéri*), peu à peu densifiés par l'urbanisation. Dans cet imbroglio spatial provoqué par un changement brusque de typologie foncière et la coexistence de deux régimes fonciers – coutumier et « moderne », la fabrique urbaine est complexe, la planification ardue.

Aujourd'hui, l'expansion de la ville est principalement le résultat de la formation de quartiers spontanés par des populations originaires des zones rurales environnantes ou de la « décohabitation » des familles du centre-ville. La typologie de l'habitat y est relativement homogène : en attendant la sécurisation du foncier, les populations construisent des habitats temporaires (hangars, tentes). Ces espaces, généralement qualifiés de *gazrah* (qui signifie « pris de force ou usurpés » en arabe) en Mauritanie, représentent également le premier maillon d'une chaîne spéculative foncière. Elle est initiée et entretenue par des populations résidentes « opportunistes » qui attendent un plan de lotissement de l'État pour bénéficier d'une attribution de parcelles à moindre coût qu'elles pourront ensuite revendre à des particuliers.

De fait, si les *gazrah* ne constituent pas des zones attractives pour les populations plus aisées (faible sécurité foncière, conditions de vie précaires, etc.), les demandes affluent une fois ces espaces lotis et viabilisés. Des pratiques similaires d'attribution-revente ont été observées après les inondations de 2010 à Kaédi, lorsque des familles sinistrées ont bénéficié de parcelles dans des quartiers lotis par l'État au nord de la ville pour se reloger. De nombreux ménages ont ensuite revendu ces parcelles pour se réinstaller dans leur précédent domicile. Le succès mitigé de ces opérations s'explique, entre autres, par l'absence d'aide à la construction après l'attribution des parcelles. C'est également le résultat de l'adoption d'une approche techniciste, qui ne considère la vie urbaine que sous le prisme de l'occupation physique de l'espace, et occulte les relations socio-historiques entre les habitants et leur environnement. Or, celles-ci prévalent souvent sur les aspects de sécurité ou de confort dans les choix d'installation.

Ce processus de production de foncier urbain « par paquet », peu encadré et générateur de revenus, est symptomatique de la difficulté des acteurs locaux et nationaux à intégrer ces marges urbaines au reste de la ville. Les actions de planification urbaine ne sont souvent effectives que plus de dix ans après l'émergence des premières formes de *gazrah*. Ce temps est nécessaire pour permettre la mise en place d'un véritable système urbain. En effet, si ces zones d'habitats spontanés sont désorganisées en apparence, leur formation repose en fait

sur des interactions et des procédures qui sont peu, voire pas, prises en compte dans la conception des futurs plans de lotissement. La création des lotissements se caractérise souvent par la fermeté, entraînant le déplacement des populations installées sur les nouveaux tracés de voirie et morcelant l'espace sans toujours tenir compte des systèmes d'occupation préexistants.

Avant leur lotissement, ces zones sont peu équipées, alors même que les besoins sont nombreux : accès aux services de base, intégration sociale et urbaine au tissu existant, accès à l'emploi... En effet, les collectivités locales ne disposent pas de leviers et de moyens suffisants pour intervenir dans ces espaces en mutation forte et rapide. Le transfert de compétences aux communes dans le cadre de la décentralisation mauritanienne se restreint essentiellement au développement de services urbains (transport, collecte des déchets, etc.) ainsi qu'à des actions de gestion ou d'entretien d'infrastructures (abattoir, marché, etc.). La commune de Kaédi ne dispose donc pas de compétences pour intervenir sur l'aménagement urbain ou la construction de nouvelles infrastructures dans les zones d'expansion urbaine.

Quand bien même elle disposerait de ces compétences, ses faibles ressources financières et humaines limiteraient ses capacités d'intervention.

La forte croissance démographique et spatiale de la ville de Kaédi a ainsi affecté le bon fonctionnement des équipements collectifs et des infrastructures de base, mais aussi l'ensemble des conditions de vie et d'environnement de larges couches de la population. Comme pour la plupart des villes de Mauritanie, l'extension urbaine de Kaédi est compréhensible au travers de l'analyse de la gestion foncière, devenue au fil des années la principale source des difficultés. Le traitement de cette question foncière sur les plans juridique et réglementaire à l'échelle nationale est encore embryonnaire, et sa prise en charge au niveau local est problématique pour une administration déconcentrée aux faibles capacités, et en l'absence d'un système fiable d'informations foncières.

La centralisation du système de décision en matière de gestion domaniale et foncière a interdit tout contrôle par les élus ou la population. Jusqu'en 2010 en effet, la multiplicité des structures compétentes en matière d'attribution foncière a conduit à de nombreuses difficultés, notamment en milieu urbain. En effet, les autorités administratives étaient alors aussi compétentes que le ministre des Finances. À partir de 2010, le Décret n° 2010-080 donne au ministre des Finances ou au Conseil des ministres la compétence d'attribution de terrains. Cette décision a permis de ralentir le niveau des demandes d'accès au foncier, sans toutefois permettre de régler les nombreux litiges nés des pratiques opaques (chevauchements de plans de lotissements, double emploi

des lots, etc.) ou de corriger les dysfonctionnements constatés. Un de ces dysfonctionnements est l'occupation abusive des mauvais terrains laissés vacants par les autochtones. N'est-ce pas là, la justification des catastrophes enregistrées en 2010 et 2022 suite aux fortes pluies qui se sont abattues sur la ville ?

Le résultat est aujourd'hui une situation urbaine alarmante, où les difficultés s'accumulent dans plusieurs domaines : i) diffusion de la pauvreté urbaine ; ii) accès inéquitable des populations aux équipements et infrastructures ; iii) retard dans la mise en place de solutions durables d'assainissement ; et iv) faible encadrement du secteur de l'habitat.

### Des tentatives de correction, malgré un retard de prise de conscience

Un effort d'anticipation et de planification de la part des autorités permet en principe de répondre à ces problématiques. Le premier plan directeur de Kaédi a été proposé très tôt, dès 1965, soit quelques années seulement après l'indépendance. Cela traduisait la volonté des pouvoirs publics de maîtriser le développement urbain d'une ville vouée à jouer un rôle de premier plan à l'échelle nationale. Mais les conséquences des dures années de sécheresse ont limité les effets de ce document de planification.

Depuis, plusieurs documents de planification se sont succédés :

- En 1988, la ville de Kaédi a été dotée d'un schéma directeur de développement urbain prévoyant une croissance modérée de la ville jusqu'en 2000.
- En 1995, un plan urbain de référence a été élaboré dans le cadre de la préparation du premier programme de développement urbain de la Mauritanie, financé par la Banque mondiale. Ce document entendait traduire les grandes orientations de l'action municipale pour la réalisation d'équipements et d'infrastructures susceptibles d'impulser un développement économique.
- En 2003, un schéma de structure a été élaboré dans le cadre de la mise en œuvre du programme de développement urbain pour identifier un programme d'investissement prioritaire qui canaliserait les ressources allouées au développement économique de la ville.
- Enfin, en janvier 2009, à la suite de l'adoption d'un Code de l'urbanisme, un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme simplifié a été élaboré. Il s'agissait de se conformer aux dispositions de cette nouvelle loi en prenant en compte les évolutions sur les plans démographique, social et environnemental.

Tous ces documents ont eu peu d'effets sur l'évolution de la ville, qui a sombré dans une léthargie entretenue par l'évolution économique et politique du pays. Pourtant, les connaissances accumulées dans la préparation de ces divers documents, ainsi que le renforcement de la décentralisation à travers la montée en puissance des équipes municipales et la création d'un nouvel échelon de l'administration territoriale (la région) sont de nature à constituer le socle d'un renouveau urbain pour la ville de Kaédi.

### Le renouveau urbain passera par une plus grande implication des populations

Les freins au développement harmonieux de la ville et à l'épanouissement des populations sont désormais connus. La définition des priorités ainsi que leur traitement dans un cadre consensuel est source d'espoir pour changer l'image de Kaédi et mettre en lumière ses multiples atouts de ville frontalière, ville carrefour et relais dans un vaste espace agro-sylvo-pastoral.

Les atouts économiques et touristiques de la ville de Kaédi sont encore peu valorisés : le renforcement de son niveau d'équipement et des structures administratives d'encadrement, le soutien et la promotion d'un habitat décent qui valorise les matériaux locaux ainsi qu'un meilleur encadrement des initiatives des organisations féminines et de jeunes entrepreneurs locaux sont de nature à revigorer leur enthousiasme pour les enraceriner dans leurs terroirs par le travail et les éloigner des filières sans issues de l'immigration.

L'éveil des citoyens et le renforcement des organisations de la société civile exigent leur implication dans l'organisation et la gestion de leur cité. Les organes de gestion domaniale qui prévoient une participation des populations sont jusque-là restés inopérants. Leur réactivation doit être encouragée pour reprendre en main la gestion et l'encadrement du foncier, source des multiples incohérences et de catastrophes environnementales.

Les conseils régionaux institués en 2018 sont désormais dotés de ressources importantes et pérennes prévues dans le Fonds régional de développement. Cette nouvelle avancée de la décentralisation constitue une opportunité et un cadre adéquat de concertation entre les élus locaux, les populations et les partenaires pour mutualiser les ressources, mieux orienter les investissements et engager des projets déterminants qui serviront de bras de levier à une nouvelle dynamique économique. Les divers démembrements de l'État<sup>3</sup> sont cependant encore faibles et devront bénéficier d'un appui conséquent pour renforcer leurs capacités sur les plans technique et managérial afin d'accompagner efficacement le développement local.

## Les infrastructures, levier d'un développement urbain durable et inclusif : comment urbanistes et ingénieurs peuvent, ensemble, réinventer les villes africaines ?

**Nancy Odendaal**

Professeure de planification urbaine et régionale à l'Université du Cap (Afrique du Sud) et à l'Université de Basel (Suisse) et ancienne présidente du Comité directeur de l'Association des écoles africaines de planification

### L'aménagement du territoire, un outil précieux face aux défis urbains

Pratique millénaire, l'aménagement du territoire connaît depuis une vingtaine d'années un véritable regain d'intérêt en tant que sujet d'étude, profession et domaine d'action. En témoigne le Nouvel agenda urbain, qui reconnaît et réaffirme la nécessité d'une certaine forme d'intervention stratégique sur le territoire pour pallier les répercussions des changements climatiques sur la morphologie terrestre et permettre le développement de villes plus efficaces et inclusives. L'importance de la planification et de l'aménagement urbains fait ainsi de plus en plus consensus, notamment en Amérique latine, où un rapport de la Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique constate déjà en 2011 que « faute de pratiques d'urbanisme adéquates, des zones écologiquement sensibles se trouvent gravement endommagées, notamment Panama City (Panama) et la zone du Canal environnante, Caracas (Venezuela) et son littoral, San José (Costa Rica) et sa région montagneuse, ainsi que São Paulo (Brésil) et ses bassins hydrographiques » (Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique, 2011, p. 18[5]) ou encore qu'à Lima (Pérou), les embouteillages causent à eux seuls des externalités se chiffrant jusqu'à 10 % du produit intérieur brut (PIB) (Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique, 2011[5]).

Porteurs d'une vision et impliquant des programmes multisectoriels sophistiqués, les projets d'aménagement du territoire ont un potentiel fascinant, dont la mise en pratique fait toutefois souvent l'objet d'interrogations chez les décideurs et les politiques : combien d'entre eux sont-ils réellement mis en œuvre et dans quelle mesure font-ils preuve de leur efficacité pour résoudre les problèmes auxquels les différents territoires sont confrontés ? Des questionnements peut-être un peu injustes quand l'on sait le précieux travail que représentent déjà la réunion des parties prenantes et l'analyse technique et qualitative minutieuse des problèmes de chaque territoire que nécessite l'élaboration d'un plan d'aménagement. Néanmoins, les territoires – urbains comme ruraux – font face à une multitude des défis. Entre autres l'insécurité alimentaire, les effets d'îlots de chaleur dus aux changements climatiques, la marginalisation croissante avec l'envolée des migrations sur fond d'instabilité politique, ou

encore l'urbanisation galopante de certaines régions, en grande partie informelle en Afrique et en Amérique latine. Ces défis montrent comme l'aménagement du territoire apparaît aujourd'hui plus essentiel que jamais, tout comme une collaboration interdisciplinaire plus étroite entre urbanistes et autres professionnels du bâti (en particulier ingénieurs), gage d'innovation et de l'engagement de réels changements.

### Les nouveaux systèmes d'infrastructure doivent tenir compte des dynamiques locales d'exclusion et de vulnérabilité climatique

Urbanistes et ingénieurs ont toujours eu coutume de travailler isolément, partant du principe que leurs plans s'aligneraient une fois mis en œuvre. Or, leur collaboration est aujourd'hui plus cruciale que jamais. En 2007, le monde a franchi un cap décisif : pour la première fois, la part des citadins a passé la barre des 50 % et depuis lors, on estime que les villes représentent 75 % des flux mondiaux d'énergie et de matières (PNUE, 2013[6]). Cependant, dans des contextes urbains où l'informalité et la pauvreté sont la norme, et où les effets des changements climatiques se font ressentir plus durement, l'accès aux services de base et la transition vers une efficacité énergétique renforcée et des modèles urbains plus efficaces placent les infrastructures au centre de l'échiquier. Pour de nombreuses villes africaines en pleine expansion, ce besoin de nouvelles infrastructures représente une réelle opportunité, tandis qu'en Amérique latine, où les taux de croissance urbaine sont largement arrivés à maturité, le réaménagement est devenu la priorité. Dans ce contexte, la prise en compte des dynamiques locales – évolutions spatiales, cadre institutionnel, typologie du bâti et systèmes d'ingénierie – est désormais essentielle pour garantir un développement urbain optimal.

Le passage à des systèmes d'infrastructures circulaires reconnaissant le caractère limité des flux de ressources finançant les villes, ainsi que l'analyse des moyens d'y parvenir sur le plan technique et institutionnel, constituent un important domaine de recherche depuis le début des années 2000. Dans les pays du Nord, l'essor des technologies intelligentes et de puissants systèmes de traitement des données permettant le suivi des utilisateurs et des usages en temps réel ainsi que la gestion des opérations intégrées, a, dans une large mesure, permis la transition de nombreuses

villes vers plus de durabilité. Dans bien des villes du Sud, en revanche, des îlots de connectivité et de prospérité continuent de fragmenter la réalité spatiale, avec une grande inégalité d'accès aux infrastructures et la concentration des innovations durables sur le développement de villes nouvelles et de quartiers intelligents. Or, le manque d'infrastructures freine la croissance économique et affecte les pauvres de manière disproportionnée, les riches ayant, eux, les moyens d'accéder à des services privés (ONU-Habitat, 2011[7]). Cette présence d'enclaves aisées bénéficiant des meilleurs services et équipements atteste bien de pratiques d'urbanisme clivantes et mal avisées (Graham et Marvin, 2001[8]) avec, à long terme, un risque encore plus fort d'exclusion dans le contexte métropolitain (Watson, 2013[9]).

Le renouvellement de l'approche de la planification et de la fourniture d'infrastructures passe donc d'abord par la reconnaissance des impératifs d'inclusion urbaine et de réduction de la pauvreté, en particulier dans les pays du Sud. Les profondes répercussions des changements climatiques nous rappellent aussi avec force la nécessité d'améliorer les performances urbaines et la qualité de vie des citoyens. Mais la transition vers une approche infrastructurelle durable, fondée sur un accès équitable aux services de base et une consommation plus faible de ressources, requiert bien plus qu'une simple intervention sur les infrastructures physiques. C'est tout l'éventail des acteurs impliqués dans leur fourniture, leur entretien et leur gouvernance, mais aussi leurs rôles respectifs, qu'il faut repenser (PNUE, 2013[6]). Loin de simples équipements, les infrastructures sont en effet vectrices d'un système à part entière : une fois leurs paramètres institutionnels et opérationnels en place, elles engagent les villes dans des modèles de consommation et de production pour des décennies (Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique, 2011[5]). Or, les principes qui ont présidé à leur conception, élaborés à l'époque du fordisme, ne tiennent pas compte du caractère limité des ressources planétaires et sont, qui plus est, perpétués par des associations professionnelles et des directives qui limitent l'innovation (Pieterse, 2017[10]). Les réglementations, normes, priorités politiques, modes de consommation et décisions d'investissement sont ainsi autant de facteurs qui infléchissent l'évolution des systèmes d'infrastructure (PNUE, 2013[6]). Une refonte complète des processus existants est rendue extrêmement complexe par les configurations bureaucratiques et les cloisonnements institutionnels actuels.

### Ingéniosité et inventivité : deux alliées d'un aménagement stratégique du territoire pour réinventer les systèmes d'infrastructure traditionnels

Les institutions et les acteurs chargés de la mise en œuvre des directives politiques peuvent contribuer à impulser ce changement. Des liens doivent se tisser entre consommateurs et fournisseurs, société civile et État, sur la base de règles claires d'engagement et sous la supervision d'intermédiaires à même d'offrir, au-delà d'une simple réponse locale aux besoins de services, des conseils et des recommandations de changements ou de réformes, servant ainsi de maillon essentiel entre fournisseurs et consommateurs (Moss, 2009, p. 1481[11]), et entre aspirations politiques et réalités du terrain. L'aménagement stratégique du territoire peut, dans cette optique, poser le cadre de transformations spatiales réalistes et fondées sur des éléments concrets, s'articulant autour de la transition durable des systèmes d'infrastructure. Faisant converger objectifs politiques et directives spatiales, l'aménagement stratégique du territoire apparaît même comme le point de départ logique de toute dynamique transformatrice, d'autant plus à l'heure où la nécessité de s'éloigner d'une approche descendante de la planification fait de plus en plus consensus (ONU-Habitat, 2009[12]). Cependant, l'évolution des systèmes d'aménagement du territoire est, au même titre que celle des systèmes d'infrastructure, un processus lent, notamment en Afrique, en raison de la prégnance des intérêts professionnels, du caractère obsolète des instruments et de la rigidité des environnements réglementaires (Odendaal, 2012[13]) (Watson et Odendaal, 2012[14]). Des défis qui ne doivent pas pour autant empêcher de mettre pleinement à profit, le cas échéant, l'intérêt pour les investissements dans les projets d'infrastructure et de mobilité de grande envergure.

La seule impulsion politique et institutionnelle en faveur de systèmes d'infrastructure plus durables n'est toutefois pas suffisante pour assurer cette transition. Pour les pays plus pauvres, les paramètres peuvent en outre souvent être différents, ce qui laisse la place à une innovation à faible composante technologique, une mise en œuvre à forte intensité de main-d'œuvre et une gestion décentralisée des services. Dans les pays du Sud, Pieterse plaide ainsi en faveur d'une approche d'optimisation de l'efficacité des ressources, assurant un accès universel aux services tout en produisant des effets multiplicateurs sur l'économie (Pieterse, 2017[10]). Pour ce faire, c'est alors non seulement l'écologie industrielle et l'économie politique urbaine (régimes administratifs et gouvernance, en général) qu'il faut prendre en compte (PNUE, 2013[6]), mais aussi les stratégies de subsistance.

Les villes sont des systèmes socio-techniques où l'ingéniosité et l'inventivité humaines ont une place qui ne demande qu'à se développer. Dans cet ordre d'idées, il est avant tout essentiel de reconnaître que toute transformation urbaine relève d'un processus itératif et expérimental. Face à des environnements aux ressources limitées où la défaillance des infrastructures est une donnée, l'apprentissage et la créativité apparaissent alors comme des pistes de solution dont le potentiel doit être mieux exploré. Les « niches socio-techniques » de co-production, voire simplement d'adaptation, constituent autant de petits réseaux d'acteurs porteurs de nouvelles approches, et donc potentiellement d'innovations et d'avancées. Des configurations d'acteurs encore inconnues dans les études sur la transition des infrastructures, ou même sur la planification urbaine, peuvent émerger. Les apprentissages qu'elles permettent peuvent

ensuite être étendus à l'ensemble de la ville, contribuant à la transformation du système d'infrastructure existant par une approche multi-niveaux en prise directe avec les réalités du tissu urbain (PNUE, 2013, p. 14[6]). Un potentiel qui, pour se concrétiser, passe toutefois par un travail à toutes les échelles, et par la compréhension des répercussions plus vastes des transformations locales, tout en préservant une vision stratégique des objectifs à atteindre sur la voie de cette transformation. En définitive, il s'agit certes d'identifier les acteurs, les institutions et les infrastructures à même de porter ces changements, mais surtout le faisceau d'interactions qui les lient. Car ce n'est qu'au travers de ces constellations que les capacités d'action pourront se réaliser pleinement – une approche à laquelle les urbanistes sont préparés et formés, et qu'ils se doivent d'encourager.

## Adaptation aux changements climatiques et croissance urbaine en Afrique : quels impacts sur le financement et la planification de villes en pleine expansion ?

*Anjali Mahendra and Aklilu Fikresilassie*

Institut des ressources mondiales (WRI), site Centre Ross pour les villes durables

En Afrique, la conjugaison des dynamiques de croissance urbaine, de développement économique et de changements climatiques est porteuse de grandes opportunités, mais aussi d'importants défis. Région du monde à l'urbanisation la plus rapide, le continent devrait voir la population de ses villes augmenter de plus de 200 % entre 2020 et 2050, pour atteindre près de 1.4 milliard de personnes (OCDE/CSAO, 2024[2]). Or, 70 % de ces villes africaines sont très vulnérables aux chocs climatiques (Roberts et Spire, 2023[15]). Les agglomérations urbaines et leurs habitants sont en effet en première ligne des ravages causés par les catastrophes climatiques, payant un lourd tribut en pertes humaines, matérielles et de moyens de subsistance, avec des répercussions durables sur les économies locales et nationales, mais aussi sur la santé et le bien-être. Les plus démunis et les autres communautés vulnérables des villes sont ceux qui pâtissent le plus directement et le plus durement de ces conséquences, eux qui n'ont déjà pas accès aux services de base, comme un logement décent, de l'eau salubre, des installations sanitaires adéquates, une alimentation électrique fiable ou des moyens de transport à prix abordable pour accéder à l'emploi, à l'éducation ou aux soins de santé.

L'urbanisation du continent africain n'a, dans l'ensemble, pas favorisé l'amélioration du niveau de vie pour la majorité des citoyens. En Afrique subsaharienne, nombre d'habitants des villes souffrent de pauvreté multidimensionnelle, c'est-à-dire en termes de revenus, mais aussi d'accès à l'éducation et aux infrastructures de base comme l'électricité, l'eau et l'assainissement (Banque Mondiale, 2018[16] ; Mahendra et al., 2021[17]). L'inégalité d'accès aux infrastructures et services essentiels a également une forte composante spatiale liée à la localisation des habitants au sein du tissu urbain, dont l'impact peut être bien plus prégnant que les différences de revenus sur le quotidien, les moyens de subsistance et les perspectives à long terme.

Plus de la moitié des citoyens d'Afrique subsaharienne vivent dans des quartiers informels mal desservis, construits de leurs propres mains par des populations démunies qui s'installent en ville dans l'espoir d'y profiter des opportunités économiques et y restent génération après génération, malgré la précarité des conditions de vie et le manque de logements abordables.

Différentes faiblesses, notamment sur le plan des institutions, des financements et des capacités, entravent les villes africaines. L'informalité de la croissance urbaine en est

une bonne illustration, fruit de la faiblesse, voire de l'absence de planification spatiale et de réglementations en matière d'aménagement du territoire. Les zones urbaines de toutes tailles connaissent ainsi une expansion débridée, souvent sans aucune planification ni prise en compte des risques climatiques ou de la nécessité de protéger les espaces naturels. En témoigne le nombre de décisions, ces dernières années, de construire des zones d'habitation et d'emploi sur des sites dont on connaît pourtant l'exposition aux risques climatiques d'inondation, de pénurie d'eau et de glissement de terrain, et selon des modalités aggravant les émissions de carbone et les effets d'îlot de chaleur urbaine.

On dispose cependant aujourd'hui des technologies, connaissances et bonnes pratiques permettant d'encadrer la croissance urbaine de l'Afrique afin d'assurer sur le long terme la sécurité des villes et de leurs habitants. Les villes africaines pourraient ainsi s'ériger en exemple d'une croissance urbaine équitable, résiliente aux changements climatiques et à faible intensité carbone, garantissant l'accès de tous les citoyens à un logement décent et aux services de base, ainsi que la promesse d'opportunités économiques pour tous. Les secteurs du bâtiment, des transports et de l'énergie, principaux émetteurs de gaz à effet de serre, sont aussi ceux amenés à connaître la croissance la plus rapide avec le développement des villes africaines et donc la progression consécutive de la construction d'infrastructures et de la consommation d'énergie. Ils ouvrent de ce fait de formidables perspectives d'innovation et d'emploi vert, potentiellement synonymes d'une urbanisation plus prospère.

L'alignement des objectifs de développement économique et de ceux d'aménagement du territoire est une étape fondamentale lorsque les villes et les gouvernements nationaux examinent les perspectives de croissance urbaine. Pour y parvenir, la coordination des politiques et décisions entre exécutif national et territorial s'impose. L'implantation des équipements publics essentiels et de zones d'emploi dans les villes devra, par exemple, tenir compte des risques climatiques et de l'accès aux réseaux d'infrastructures existants afin de garantir l'efficacité de l'utilisation de ressources déjà rares et de limiter un étalement urbain synonyme de piètre accès aux services. La clarification des titres et droits fonciers, dans un souci constant d'inclusion et d'équité, mérite par ailleurs une attention toute particulière, de manière à lever cet obstacle majeur à la planification du développement urbain et à la possibilité, pour des

gouvernements en grande difficulté financière, de bénéficier de la plus-value foncière découlant des investissements dans les infrastructures publiques. La transparence des données sur la propriété foncière apparaît, à ce titre, essentielle pour éclairer les politiques, planifier la croissance urbaine et orienter les investissements.

Dans un contexte de ressources et de capacités limitées, certaines actions transformatrices peuvent néanmoins favoriser l'atteinte des objectifs d'équité, de prospérité, de faible intensité carbone et de résilience climatique des villes africaines. Ces aspirations sont tout à fait réalisables, comme le démontrent les recherches approfondies menées par le *World Resources Institute* (WRI) et ses collaborateurs durant six années dans le cadre du *World Resources Report* (Rapport sur les ressources mondiales), ainsi que notre travail dans les villes africaines. Notre rapport, *Sept Transformations pour des villes plus équitables et durables* (Mahendra et al., 2021[17]), met ainsi en lumière les effets bénéfiques en cascade que la réduction de la « fracture d'accès aux services urbains », et donc la garantie de l'égalité d'accès de tous aux services urbains de base (logement, transport, eau, assainissement et énergie de qualité), peut avoir pour les villes, en leur insufflant un réel élan transformateur tout en contribuant à la réalisation des objectifs climatiques et de développement durable (voir la feuille de route présentée dans le Graphique 5.1). Nous proposons dans cette optique une série de transformations urbaines clés, dans sept domaines : conception et fourniture des infrastructures, fourniture de services, collecte de données, emploi urbain, financement, gestion foncière, et gouvernance. Chacune d'elles fait ci-après l'objet d'une courte présentation, assortie de quelques exemples de villes africaines s'illustrant par leurs bonnes pratiques, malgré la difficulté des conditions qu'elles rencontrent.

### Transformation 1 : Conception et fourniture des infrastructures – Prioriser les plus vulnérables

La conception et la fourniture des infrastructures urbaines doivent s'attacher à prioriser les populations marginalisées, combler les retards en matière de services urbains, minimiser le verrouillage carbone et anticiper les risques, notamment climatiques. Plusieurs villes africaines ont déjà œuvré en ce sens, en améliorant par exemple les conditions de vie dans les quartiers informels grâce à des logements décents et des services résilients aux changements climatiques à Nairobi (Kenya), Windhoek (Namibie) et Durban (Afrique du Sud), ou en mettant en place un cadre institutionnel permettant l'élargissement de l'accès à l'eau et aux services d'assainissement aux ménages pauvres, dans le cas de Kampala (Ouganda).

### Transformation 2 : Modèles de fourniture de services – Mettre en place des partenariats avec des fournisseurs alternatifs

Les villes africaines doivent transformer la fourniture des services urbains, en intégrant et en s'associant à des fournisseurs alternatifs proposant déjà des services, afin d'élargir l'accès à une plus grande partie de la population urbaine. D'après les données que nous avons recueillies sur 5 villes d'Afrique subsaharienne, en moyenne 78 % des ménages font appel à des fournisseurs informels et alternatifs pour leur accès à l'eau, et environ un tiers des déplacements dans des villes comme Dar es Salaam (Tanzanie), Nairobi et Addis-Abeba (Éthiopie) relèvent du secteur informel des transports (Venter, Mahendra et Hidalgo, 2019[18]). Des villes comme Lilongwe (Malawi) et Kampala (Ouganda) ont, de leur côté, adopté des modèles hybrides pour la fourniture de leurs services d'eau et d'assainissement en partenariat avec des collectivités et des petits fournisseurs, tandis que Le Cap (Afrique du Sud) et Lagos (Nigéria) ont appliqué cette même approche pour leurs services de transport, en intégrant les opérateurs informels existants dans de nouveaux systèmes de transport.

### Transformation 3 : Pratiques de collecte de données – Améliorer les données locales grâce à l'engagement de la société civile

Le libre accès à des données locales fiables est le gage de politiques et d'investissements plus judicieux, d'une meilleure compréhension de leur impact sur les communautés vulnérables et de l'amélioration du processus de gouvernance des villes. C'est dans cette optique que le Rwanda allie imagerie satellite et autres technologies pour cartographier la croissance de ses agglomérations urbaines et œuvrer avec la société civile à l'aménagement de leur territoire. Dans le même esprit, à Nairobi (Kenya), des associations ont procédé à l'identification de plus de 50 000 foyers informels afin de déterminer leurs priorités et de travailler avec la ville à l'amélioration de leurs logements et services.

### Transformation 4 : Emploi urbain informel – Reconnaître et soutenir les travailleurs informels

En milieu urbain, l'activité économique informelle est non seulement source de moyens de subsistance pour les travailleurs pauvres, mais aussi de biens et de services contribuant au bon fonctionnement de l'économie formelle. Dans des villes comme Dakar (Sénégal) et Kampala (Ouganda), où les travailleurs informels représentent respectivement 80 % et 86 % de la population active urbaine, les autorités ne valorisent toutefois généralement pas l'emploi informel, pas

plus qu'elles ne font une priorité des services publics et de la sécurité de l'emploi pour les travailleurs informels (Chen et Beard, 2018[19]). Or, les pauvres et les femmes représentent une part disproportionnée de la main-d'œuvre informelle des villes africaines, avec par exemple 88 % des vendeurs de rue au Ghana, 68 % en Afrique du Sud et 63 % au Kenya qui sont des femmes. Le Nigéria se démarque sur ce plan : en 2020, pendant la pandémie de COVID-19, alors que les restrictions sanitaires paralysaient l'activité des opérateurs du secteur informel des transports, le pays a ainsi engagé près de 200 millions USD dans un fonds de soutien d'urgence aux travailleurs informels (HVT, 2020[20]).

### Transformation 5 : Financements et subventions – Augmenter les investissements et innover dans l'affectation des fonds

Les villes, pays et investisseurs doivent accroître substantiellement les investissements urbains, diversifier les sources de financement et innover dans l'affectation des fonds afin de combler les lacunes persistantes dans l'accès à des services urbains abordables. Plusieurs exemples intéressants se distinguent sur ce point : au Kenya, le Water Sector Trust Fund accorde ainsi des subventions aux comtés pour financer les services d'eau et d'assainissement dans les zones mal desservies et au Burkina Faso, la ville de Ouagadougou prélève des fonds sur la redevance d'assainissement des ménages les plus aisés pour financer des installations d'assainissement sûres pour les ménages plus démunis. L'innovation financière du secteur privé a par ailleurs un rôle clé à jouer, comme ces entreprises proposant un accès au solaire à bas coût, avec paiement à l'usage, à des centaines de milliers de foyers au Kenya, en Ouganda et en Tanzanie.

### Transformation 6 : Gestion foncière des zones urbaines – Promouvoir la transparence et une approche intégrée de l'aménagement du territoire

La transparence et la bonne réglementation des marchés fonciers, ainsi qu'une approche intégrée efficace de l'aménagement du territoire, sont des prérequis indispensables pour garantir l'équité de la fourniture de services et l'inscription des villes africaines dans une trajectoire d'avenir durable sur le long terme. Dans cette optique, il s'agit notamment d'améliorer les conditions d'habitat des quartiers informels sur le plan matériel et financier, tout en veillant à leur bonne connexion aux infrastructures et services urbains, ou encore de proposer des stratégies de relocalisation dans des zones préservées des risques climatiques mais jouissant d'une bonne exposition aux réseaux sociaux et économiques. Certains pays du continent se positionnent en précurseurs sur

ce plan : la Tanzanie et le Rwanda utilisent par exemple l'imagerie satellite pour compléter leurs registres fonciers, tandis que le Botswana, la Namibie, le Rwanda et la Zambie reconnaissent la propriété foncière tribale et coutumière dans le cadre de leurs systèmes fonciers formels, et que des villes sud-africaines comme Johannesburg offrent aux promoteurs des incitations et des subventions nationales afin de les encourager à construire des logements à prix abordable dans des zones choisies pour leur accès aux services essentiels et à l'emploi.

### Transformation 7 : Gouvernance et institutions – Promouvoir la formation de coalitions plurielles et la recherche d'alignement

La prise en compte des besoins des villes dans les politiques nationales est essentielle. Les gouvernements nationaux doivent doter les villes de la capacité et du pouvoir de mettre en œuvre leurs plans de développement et de collecter les recettes nécessaires à cet effet. Ils doivent, par des mesures incitatives, encourager les collaborations locales et régionales, un impératif d'autant plus pressant à l'heure de répondre aux défis du changement climatique. Ils ont en outre un rôle clé à jouer dans le financement des investissements urbains en Afrique, en mettant notamment à disposition des villes les informations, les capacités et les cadres réglementaires dont elles ont besoin pour exploiter le potentiel d'options alternatives de financement, comme l'illustre le cas de l'Afrique du Sud avec les partenariats public-privé. Enfin, pour instaurer un changement durable, qui transcende les aléas politiques, les villes doivent s'appuyer sur des coalitions pérennes d'acteurs publics, privés et de la société civile rassemblés autour d'une vision commune. L'initiative « Urban Water Resilience », développée avec le soutien du WRI et de ses partenaires (Encadré 5.1), en offre un exemple intéressant. Des études de cas réalisées par le WRI montrent aussi comment le travail mené au sein de coalitions d'acteurs de la société civile et d'entreprises, et aux côtés de représentants clés de l'exécutif national et local, a contribué à réduire les inégalités spatiales d'accès aux opportunités à Johannesburg (Afrique du Sud) et à améliorer l'accès à l'assainissement à Kampala (Ouganda).

Les transformations auxquelles nous appelons ici exigent une évolution en profondeur des mentalités et des pratiques, mais offrent la perspective d'une qualité de vie meilleure pour tous les citoyens, et de villes plus prospères et résilientes à travers le continent africain. Elles passent, pour les décideurs, par le décloisonnement de leur action, la formation de nouvelles coalitions et l'adoption de nouvelles ressources, technologies et stratégies. La réussite de la double lutte contre la pauvreté et le changement climatique dépend de la manière dont les villes et les pays africains parviendront à relever ce défi.

### Encadré 5.1. Une initiative dédiée à la résilience des villes africaines en matière d'eau

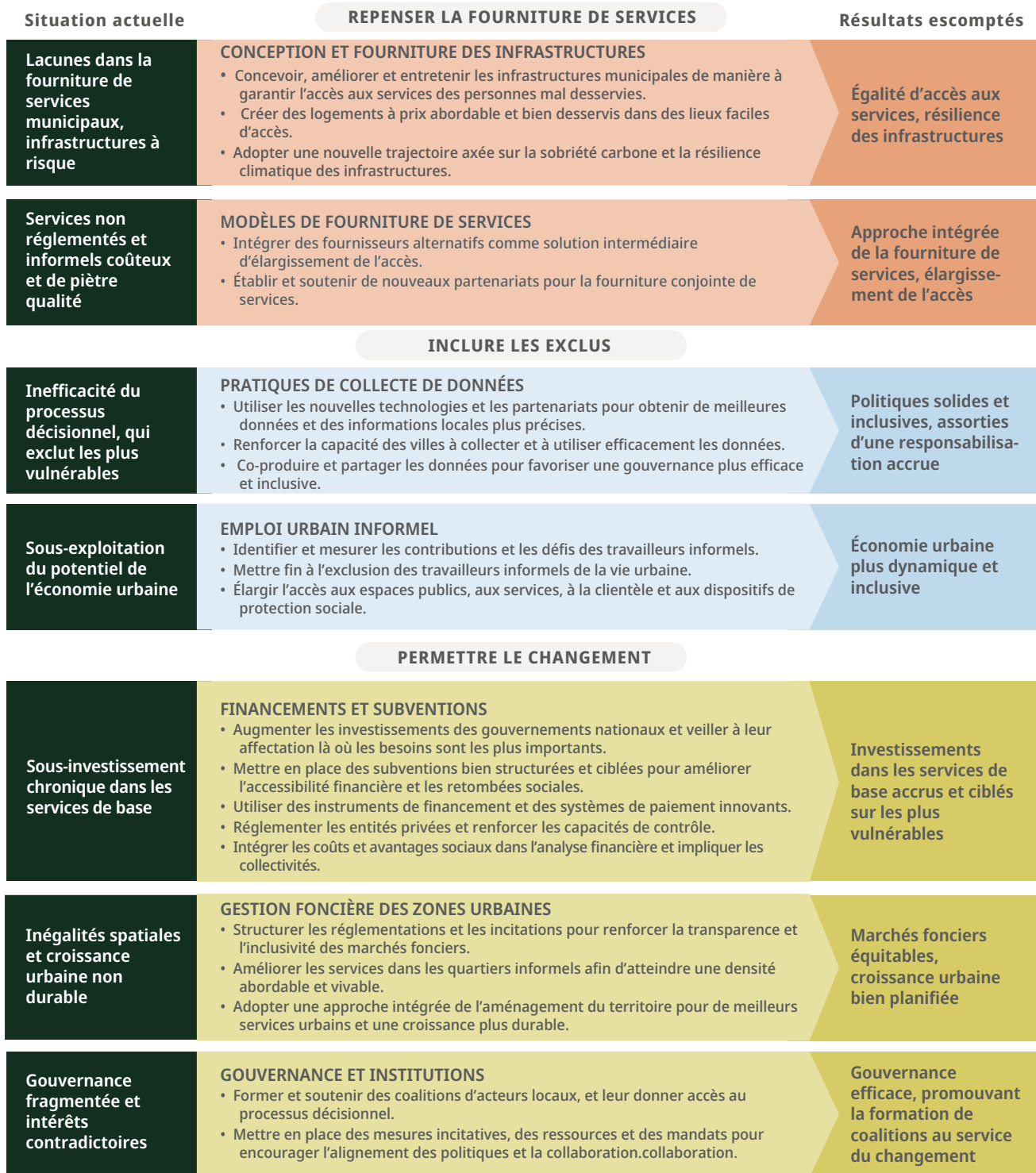
Menée par le World Resources Institute (WRI) et ses partenaires, l'initiative « Urban Water Resilience » (UWR) s'attache, en collaboration avec différents acteurs clés de six villes africaines, à remédier aux risques et vulnérabilités liés à l'eau, en combinant recherche, analyse spatiale et assistance technique. Axée sur le renforcement des capacités, elle œuvre à la planification stratégique, à l'identification de mesures d'intervention locales et à l'obtention de financements en vue de concrétiser les pistes de solution. Elle accorde une importance égale au soutien des villes principales et secondaires, au vu du rôle des petites agglomérations du continent dans l'absorption de la croissance démographique et des migrations internes.

Dans un premier temps, le WRI a élaboré, en collaboration avec des experts africains, le cadre conceptuel de l'initiative. Paru sous le titre *Water Resilience in a Changing Urban Context: Africa's Challenge and Pathways for Action*, ce rapport expose les défis et opportunités de la résilience en matière d'eau pour des villes africaines en pleine expansion. L'initiative UWR s'est ensuite associée à six villes africaines – Addis-Abeba et Dire Dawa (Éthiopie), Kigali et Musanze (Rwanda) et Johannesburg et Gqeberha (Afrique du Sud) – pour développer et mettre en œuvre une méthodologie d'évaluation des besoins en matière de résilience à l'égard de l'eau, ainsi qu'une stratégie d'exécution des programmes en soutien à la planification stratégique. Chaque ville a, dans ce cadre, produit un rapport de caractérisation et un plan d'action stratégique afin de répondre aux principaux risques et tensions liés à l'eau, via un processus multipartite structuré assorti d'évaluations des performances\*. Dans ces six villes, plus de 200 acteurs urbains ont travaillé de concert, dans le cadre d'ateliers, à la formulation de plus de 100 actions au service de la résilience en matière d'eau, dont, à l'échelon local, des politiques, programmes et interventions sur les infrastructures que les villes se sont engagées à mettre en œuvre, suscitant par ailleurs l'intérêt d'autres villes du continent.

Ce rapport entend poser les bases d'un programme plus vaste de résilience des villes en matière d'eau, destiné à généraliser ces actions à l'ensemble des villes africaines via un fonds et une plateforme dédiée du Fonds d'adaptation des villes africaines à l'eau (*African Cities Water Adaptation Fund*, ACWA), en collaboration avec d'autres partenaires internationaux, panafricains et locaux. Lancée lors de la 27<sup>e</sup> conférence sur le climat (COP27) en Égypte, la Plateforme ACWA offre un dispositif d'assistance technique aux villes membres en mettant à leur disposition tout un ensemble d'outils, ressources et services. Dernier volet de l'initiative UWR, le Fonds ACWA vise de son côté à promouvoir et généraliser des investissements durables dans le domaine de l'eau dans les villes africaines. Il utilise à cette fin un modèle de financement mixte, mobilisant des capitaux de sources publiques et philanthropiques pour débloquer des financements privés, concessionnels et commerciaux au service de solutions de résilience à fort impact. Le WRI a fait appel à différents partenaires bilatéraux, grandes institutions financières et spécialistes de l'eau pour la création de ce fonds, dont le pré-lancement s'est fait lors de la réunion des chefs de gouvernement du Commonwealth à Kigali en juin 2022.

**Note** L'ensemble des évaluations des six villes sont consultables ici : <https://www.arup.com/insights/the-city-water-resilience-approach>. Pour en savoir plus sur l'initiative « Urban Water Resilience », contacter Akililu Fikresilassie ([akililu.fikresilassie@wri.org](mailto:akililu.fikresilassie@wri.org)) ou Pablo Lazo Elizondo ([pablo.lazo@wri.org](mailto:pablo.lazo@wri.org)).

**Graphique 5.1. Sept transformations transversales au service de villes africaines plus équitables, prospères et durables : feuille de route**



Source Mahendra (2021[17])

## Notes

1. Par exemple, les concepts de ville intelligente, ville circulaire, ville sûre, ou encore ville sensible à l'eau, pour ne citer qu'eux.
2. À Dar es Salaam, en Tanzanie, les plans d'urbanisme ne prévoient par exemple aucune place de stationnement pour les *boda-bodas* (motos-taxis), alors que la ville en compte environ 300 000.
3. La commune, la *moughataa* (le département) ou la région constituent les démembrements de l'État. Ils sont encore faibles sur les plans des ressources humaines et matérielles pour accompagner le développement local.

## Références

- ACWA Fund (s.d.), *Urban Water Resilience Initiative*, <https://www.wri.org/initiatives/urban-water-resilience-africa/acwa-fund>. [22]
- Banque Mondiale (2018), *Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle*, <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/34b63a7c-7c89-5474-b9d3-f4f35085fe83/content>. [16]
- Chen et Beard (2018), *Including the Excluded: Supporting Informal Workers for More Equal and Productive Cities in the Global South*, <https://www.wri.org/research/including-excluded-supporting-informal-workers-more-equal-and-productive-cities-global>. [19]
- Chopin, A. et M. Lozivit (2019), « Mettre un quartier sur la carte : Cartographie participative et innovation numérique à Cotonou (Bénin), Mapping a slum: learning from participatory mapping and digital innovation in Cotonou (Benin), *Cybergeo*, <https://doi.org/10.4000/cybergeo.32152>. [1]
- Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique (2011), *Are We Building Competitive and Liveable Cities? Guidelines for Developing Eco-Efficient and Socially Inclusive Infrastructure*, Clung Wicha Press, Bangkok. [5]
- Graham, S. et S. Marvin (2001), *Splintering Urbanism. Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*, Routledge, <https://www.routledge.com/Splintering-Urbanism-Networked-Infrastructures-Technological-Mobilities/Graham-Marvin/p/book/9780415189651>. [8]
- Hodson, M. et S. Marvin (2009), « Cities mediating technological transitions: Understanding visions, intermediation and consequences », *Technology Analysis and Strategic Management*, vol. 21/4, pp. 515-534, <https://doi.org/10.1080/09537320902819213>. [27]
- HVT (2020), *Nigeria Paves the Way to Transport Recovery, but Sustainable Development Needs to Go Faster Say Experts*, High Volume Transport. Applied Research, <https://transport-links.com/news-and-events/nigeria-paves-the-way-to-transport-recovery-but-sustainable-development-needs-to-go-faster-say-experts>. [20]
- Hyman, K. et E. Pieterse (2017), *Infrastructure deficits and potential in African Cities*, SAGE, <https://doi.org/10.4135/9781526402059>. [24]
- Mahendra, A. et al. (2021), *Towards a More Equal City. Seven Transformations for More Equitable and Sustainable Cities*, <https://publications.wri.org/transformations-equitable-sustainable-cities>. [17]
- Mbembe, A. (2023), *La communauté terrestre*, La Découverte, [https://www.editionsladecouverte.fr/la\\_communaute\\_terrestre-9782348072383](https://www.editionsladecouverte.fr/la_communaute_terrestre-9782348072383). [4]
- Moss, T. (2009), « Intermediaries and the governance of sociotechnical networks in transition », *Environment and Planning A: Economy and Space*, vol. 41/6, pp. 1480-1495, <https://doi.org/10.1068/a4116>. [11]
- OCDE/CSAO (2024), *Africapolis* (database), <https://africapolis.org> (consulté le 19 octobre 2023). [2]
- Odendaal, N. (2012), « Reality check: Planning education in the African urban century », *Cities*, vol. 29/3, pp. 174-182, <https://doi.org/10.1016/j.cities.2011.10.001>. [13]
- ONU-Habitat (2018), *L'état des villes africaines 2018: La géographie de l'investissement africain*, <https://unhabitat.org/the-state-of-african-cities-2018-the-geography-of-african-investment>. [3]
- ONU-Habitat (2013), *Planning and Design for Sustainable Urban Mobility: Global Report on Human Settlements 2013*, Earthscan, London. [25]
- ONU-Habitat (2011), *Infrastructure for Economic Development and Poverty Reduction in Africa*. [7]
- ONU-Habitat (2009), *Global Report on Human Settlements 2009: Planning Sustainable Cities*, Earthscan, London. [12]
- Pieterse, E. (2017), « The city in sub-Saharan Africa », dans Short, J. (dir. pub.), *A Research Agenda for Cities*, Elgar, <https://doi.org/10.4337/9781785363429.00027>. [10]
- PNUE (2013), *City-Level Decoupling: Urban Resource Flows and the Governance of Infrastructure Transitions*. [6]
- Roberts, D. et M. Spires (2023), « Building African cities that cope with climate shocks – experts outline what it will take », <https://theconversation.com/building-african-cities-that-cope-with-climate-shocks-experts-outline-what-it-will-take-204965>. [15]
- UNDESA (2018), *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*, <https://population.un.org/wup/assets/WUP2018-Report.pdf>. [26]
- Venter, C., A. Mahendra et D. Hidalgo (2019), *From mobility to access for all: Expanding urban transportation choices in the global south*, <http://www.citiesforall.org/>. [18]
- Watson, V. (2013), « African urban fantasies: Dreams or nightmares? », *Environment and Urbanization*, vol. 26/1, pp. 215-231, <https://doi.org/10.1177/0956247813513705>. [9]
- Watson, V. et N. Odendaal (2012), « Changing planning education in Africa », *Journal of Planning Education and Research*, vol. 33/1, pp. 96-107, <https://doi.org/10.1177/0739456x12452308>. [14]
- WRI (2021), *Water Resilience in a Changing Urban Context: Africa's Challenge and Pathways for Action*, World Resource Institute, <https://www.wri.org/research/urban-water-resilience-africa>. [21]
- WRI (s.d.), *Urban Water Resilience Initiative. African Cities Water Adaptation Platform (ACWA Platform)*, <https://www.wri.org/initiatives/urban-water-resilience-africa/african-cities-water-adaptation-platform-acwa-platform>. [23]

# Glossaire

## A

**Absorption :** Extension spatiale d'une agglomération urbaine entraînant l'intersection de ses zones de bâti avec les établissements ruraux limitrophes et leur absorption (superficie et population) dans le périmètre urbain.

- *English: Absorption*
- Voir aussi : Fusion, Établissement rural, Tableau 1.3

**Agglomération urbaine :** Dans Africapolis, milieu géographique d'au moins 10 000 habitants sans discontinuité du bâti de plus de 200 mètres (OCDE/CSAO, 2020[1]).

- *English: Urban agglomeration*
- Voir aussi : Encadré 1.1, Encadré 2.1

**Aménagement du territoire :** L'aménagement du territoire infléchit les décisions politiques et les réglementations qui régissent l'exploitation des terrains urbains et leur affectation à des services publics comme les transports, les espaces verts, l'éducation et la santé. Les choix d'urbanisme reflètent ainsi « la manière dont une société se positionne sur des questions comme les modalités de développement des zones urbaines, la répartition des avantages de ce développement urbain ou encore l'équilibre entre droits individuels et intérêts collectifs au cours de ce processus » (ONU-Habitat, 2009[2]).

- *English: Urban planning*
- Voir aussi : Plan d'aménagement, Encadré 2.2

## C

**Coalescence :** Regroupement de deux ou plusieurs établissements ruraux. Si leur population combinée dépasse 10 000 habitants, l'agglomération ainsi formée est ajoutée à la base de données Africapolis.

- *English: Consolidation*
- Voir aussi : Établissement rural, Nouvelle agglomération urbaine, Tableau 1.3

**Compacité :** Densité de population et d'activités qui crée les conditions d'une réduction des distances de déplacement et d'un meilleur accès aux équipements et services publics. La compacité peut être déterminée de plusieurs manières, par exemple en mesurant l'espacement entre les bâtiments (étalement) et la mesure dans laquelle la forme de la ville s'écarte d'un cercle (élongation) (Anderson, Prieto Curiel et Patiño Quinchía, 2023[3]).

- *English: Compact growth/Compactness*

**Conversion des usages des sols :** Processus de conversion d'un terrain d'un usage rural (agriculture, élevage, par exemple) à un usage urbain.

- *English: Land conversion*
- Voir aussi : Encadré 3.6

**Croissance urbaine :** Résultante spatiale de la croissance démographique des zones urbaines. La croissance urbaine peut s'opérer par densification (remplissage des espaces non bâtis) ou par extension.

- *English: Urban growth*

## D

**Décentralisation** : « Transfert d'une série de compétences, de responsabilités et de ressources depuis l'administration centrale vers les administrations infranationales [ou territoriales], définies comme des entités juridiques élues au suffrage universel et bénéficiant d'un certain degré d'autonomie » (OCDE, 2019[4]).

- *English: Decentralisation*
- Voir aussi : Encadré 3.2

**Densité / Densification** : Rapport entre l'effectif de la population d'une zone géographique et la superficie de cette zone. Le calcul de la densité prend en compte tous les types d'usage du foncier ainsi que les terrains vacants. L'augmentation de la densité au sein d'une empreinte urbaine donnée entraîne un phénomène de densification.

- *English: Density/Densification*
- Voir aussi : Empreinte urbaine, Graphique 1.2, Graphique 2.2

## E

**Empreinte urbaine** : Espace occupé par des bâtiments dans une agglomération urbaine.

- *English: Urban footprint*
- Voir aussi : Agglomération urbaine

**Espace péri-urbain** : Zones rurales situées à proximité des villes mais qui ne sont pas directement concernées, à court et moyen terme, par le phénomène d'extension urbaine (contrairement aux zones périphériques). À long terme, notamment dans les régions métropolitaines, ces zones pourraient toutefois être amenées à s'urbaniser.

- *English: Hinterland*
- Voir aussi : Encadré 2.6

**Établissement rural** : Dans Africapolis, milieu géographique de moins de 10 000 habitants sans discontinuité du bâti.

- *English: Rural settlement*

**Évaluation de l'environnement institutionnel des villes et des collectivités territoriales** : Système de notation évaluant l'environnement institutionnel des villes et des collectivités territoriales en Afrique. Ces notes sont calculées et publiées par CGLU Afrique et Cities Alliance.

- *English: CEE (City Enabling Environment) ratings*
- Voir aussi : Encadré 3.3, Carte 3.2

**Expansion / Expansion urbaine** : Extension des agglomérations urbaines à des espaces auparavant non bâtis, comme des terres agricoles ou des forêts.

- *English: Expansion/Urban expansion*
- Voir aussi : Nouvelle agglomération urbaine, Établissement rural

## F

**Financement mixte** : « Utilisation stratégique du financement à l'appui du développement permettant de mobiliser des financements additionnels en vue de la réalisation des ODD dans les pays en développement » (OCDE, 2019[4]).

- *English: Blended finance*

**Fragmentation administrative** : Multiplicité d'autorités locales dans un même continuum urbain ou métropolitain.

- *English: Jurisdictional fragmentation*
- Voir aussi : Agglomération urbaine, Carte 2.2, Carte 3.3

**Fusion** : Intersection de deux agglomérations urbaines sous l'effet de leur extension spatiale, entraînant leur regroupement en une seule agglomération urbaine de plus grande taille, qui prend alors le nom de l'agglomération qui comptait à l'origine le plus grand nombre d'habitants.

- *English: Fusion*
- Voir aussi : Tableau 1.3, Carte 1.11, Carte 1.12, Graphique 1.7, Graphique 1.8

## G

**Gouvernance foncière** : Processus, structures et institutions responsables de la gestion et de la supervision des affaires liées au foncier, que ce soit en milieu urbain ou rural.

La gouvernance foncière recouvre un large éventail d'institutions – statutaires, coutumières, religieuses, mais aussi informelles. Elle inclut ainsi aussi bien des structures étatiques – organismes fonciers, tribunaux, ministères et autorités municipales chargées du foncier – que les promoteurs du secteur informel et des instances traditionnelles souvent non reconnues dans la législation nationale. Les modalités de transfert, d'acquisition ou d'expropriation du foncier sont régies par des instruments juridiques et des cadres politiques.

- *English: Land governance*
- Voir aussi : Régime foncier, Encadré 2.7

**Gouvernance urbaine** : Processus, structures et institutions responsables de la gestion et de la supervision des affaires de la ville.

- *English: Urban governance*
- Voir aussi : Système de production foncière, Encadré 3.6

## I

**Informalité / Quartier informel** : L'ONU-Habitat définit les établissements informels comme des « zones résidentielles où 1) les habitants n'ont aucune sécurité d'occupation vis-à-vis du terrain ou des logements qu'ils occupent, avec des modalités allant du squat à la location informelle, 2) les quartiers manquent généralement de services de base et d'infrastructures urbaines ou en sont coupés, et 3) les logements peuvent ne pas être conformes aux réglementations d'urbanisme et de construction en vigueur, et sont souvent situés dans des zones géographiques et environnementales dangereuses » (ONU-Habitat, 2015[4]).

Loin de ne concerner que l'habitat, l'informalité englobe aussi tout l'éventail des activités non officiellement enregistrées ou reconnues par les autorités. Si l'on a coutume d'opposer secteur informel et secteur formel, il est toutefois de plus en plus généralement admis que l'informalité est un spectre présentant toute une gamme de niveaux de conformité par rapport aux cadres réglementaires formels. D'aucuns la considèrent même comme le principal mode de construction des villes d'aujourd'hui, et voient en ses activités une pierre angulaire du développement progressif des agglomérations urbaines africaines (Friedrich Ebert Stiftung, 2022, p. 51[6]).

- *English: Informality Informal settlement*
- Voir aussi : Encadré 3.5

**Investissement urbain** : Investissement – public ou privé – en milieu urbain ou au service des villes (cet investissement peut avoir lieu en dehors des agglomérations, à l'instar d'une station d'épuration ou d'une centrale énergétique). Outre les infrastructures, les dépenses sociales dans l'éducation et la santé représentent un autre poste clé d'investissement urbain. Les besoins d'investissements urbains de tous types sont voués à augmenter avec l'expansion des villes africaines.

- *English: Urban investment*
- Voir aussi : Encadré 4.2

## M

**Mécanismes de financement basés sur le foncier :** Ensemble de techniques et d'outils destinés à mettre à profit les plus-values foncières résultant de la mise à disposition de terrains pour la construction, de l'octroi de permis de construire ou de la livraison d'infrastructures. Ces mécanismes « reposent sur le constat que les propriétaires et les promoteurs immobiliers bénéficient de la valorisation du foncier et se doivent donc de payer leur part sur ces gains » (Berrisford, Cirolia and Palmer, 2018, p. 36[7]). Le principe est d'investir ensuite dans la fourniture d'infrastructures les recettes ainsi dégagées.

- *English: Land-based finance*
- Voir aussi : Encadré 4.5

**Méga-agglomération :** Type d'agglomérations urbaines s'étendant sur de vastes territoires englobant des zones urbaines, suburbaines et rurales. Leur densité démographique moyenne est considérablement plus faible que celle des autres villes africaines, mais suffisante pour permettre la formation de zones construites en continu, tout en laissant de nombreux espaces non bâtis. Bien que la centralité de ces méga-agglomérations soit dispersée entre divers centres administratifs, elles constituent souvent des paysages urbains complexes, reliés par leurs dynamiques socio-économiques. Du fait de ces caractéristiques particulières, la formation de ces unités urbaines étendues n'est généralement pas prise en compte dans les statistiques et définitions officielles.

- *English: Mega-agglomeration*
- Voir aussi : Carte 1.13

**Métropole, agglomération métropolitaine :** Agglomération urbaine dont la population est nettement plus importante que le système urbain national dans lequel elle s'inscrit, la distinguant des villes secondaires. Si la grande majorité des pays africains n'ont qu'une agglomération métropolitaine, certains en comptent toutefois deux (OCDE/CSAO, 2020[1]).

- *English: Metropolis, metropolitan agglomeration*
- Voir aussi : Carte 2.2

## N

**Nouvel Agenda urbain (ou Nouveau Programme pour les Villes des Nations Unies) :** « Le Nouvel Agenda urbain est conçu comme une ressource pour différents acteurs à plusieurs niveaux de gouvernement et pour les organisations de la société civile, le secteur privé et tous ceux qui résident dans les espaces urbains du monde. Mettant en évidence les liens entre l'urbanisation durable et la création d'emplois, les opportunités pour les communautés et l'amélioration de la qualité de vie, il appelle à l'intégration de tous ces secteurs dans chaque politique et stratégie de développement ou de renouvellement urbain » (ONU Habitat, 2020[8]).

- *English: New Urban Agenda (United Nations)*

**Nouvelle agglomération urbaine :** Dans Africapolis, établissement rural dépassant le seuil de 10 000 habitants sous l'effet de sa croissance démographique. Les nouvelles agglomérations peuvent être la résultante de phénomènes d'urbanisation in situ et de coalescence, ou encore de projets de villes nouvelles (OCDE/CSAO, 2020[1]).

- *English: New urban agglomeration*
- Voir aussi : Coalescence, Urbanisation in situ, Agglomération urbaine, Carte 1.7, Carte 1.8

## P

**Périphérie :** Espaces situés à l'extrémité de l'empreinte urbaine, qui s'urbaniseront avec l'extension des agglomérations urbaines. « Dans la relation dissymétrique du modèle 'centre-périphérie', la périphérie ou, plus souvent, les périphéries, sont les espaces dominés par les centres, à n'importe quelle échelle » (GéoConfluences, s.d.[9]).

- *English: Periphery*
- Voir aussi : Agglomération urbaine, Empreinte urbaine, Expansion urbaine

**Plan d'aménagement / Plan d'urbanisme :** Document officiel, prescrit par les autorités centrales ou territoriales, visant à fixer les objectifs de développement urbain d'une ville. Il définit la structure de l'agglomération, sa relation avec l'espace péri-urbain, ainsi que les principales infrastructures et occupations des sols, ensuite détaillées dans des plans à plus petite échelle. Les plans d'urbanisme traitent de nombreux domaines influant sur la morphologie et la démographie des villes, notamment l'occupation des sols, le développement des infrastructures, les réglementations en matière de logement, etc.

- *English: Urban plan*
- Voir aussi : Encadré 2.2, Encadré 4.2

**Plan national de développement :** Porteurs d'une vision à long terme, ces plans définissent les stratégies destinées à orienter le développement économique et fixent les priorités des secteurs économiques et de croissance à l'échelon national. Ils déterminent les objectifs nationaux de développement.

- *English: National Development Plan*
- Voir aussi : Encadré 3.1

**Politique urbaine nationale :** « Ensemble cohérent de décisions fondées sur un processus délibéré mené par le gouvernement, [visant à] coordonner et rallier les différents acteurs autour d'une vision et d'un objectif communs orientés vers la promotion d'une stratégie de développement urbain plus transformatrice, plus productive, plus inclusive et plus résiliente à long terme » (ONU Habitat, 2016, p. iii[10]).

- *English: National urban policy*
- Voir aussi : Carte 3.1

**Projection :** Préviation des tendances futures (dans ce rapport, démographiques et spatiales) sur la base d'hypothèses préétablies, notamment dérivées d'observations passées.

- *English: Projection*
- Voir aussi : Graphique 1.1, Graphique 1.2

## R

**Régime foncier :** « Rapport, défini par la loi ou la coutume, qui existe entre des individus ou des groupes relativement aux terres. » (FAO, s.d.[11]). Le régime foncier établit les règles régissant les droits d'utilisation et de transfert des terres. Ces règles déterminent la participation des acteurs aux marchés fonciers. Il existe plusieurs types de régimes fonciers (privé, communautaire, libre accès, étatique, etc.).

- *English: Land tenure*
- Voir aussi : Gouvernance foncière, Sécurité foncière, Systèmes de production foncière, Encadré 3.6

**Région métropolitaine :** Aire qui inclut un ensemble de localités urbaines ou rurales fortement connectées au cœur de l'agglomération morphologique. Le territoire concerné est défini par l'intensité des flux polarisés par le centre d'une ou plusieurs grandes villes (OCDE/CSAO, 2020[1]).

- *English: Metropolitan region*
- Voir aussi : Carte 1.16, Carte 1.17

**Regroupement :** Intersection de deux agglomérations urbaines ou d'établissements ruraux sous l'effet de l'extension de leur superficie. Ce phénomène de regroupement peut s'opérer par absorption, fusion ou coalescence.

- *English: Merging*
- Voir aussi : Absorption, Coalescence, Fusion, Tableau 1.3

**Remplissage :** Construction de bâtiments sur des terrains non bâtis au sein de l'empreinte urbaine.

- *English: Infill*
- Voir aussi : Empreinte urbaine, Image 2.1, Graphique 2.1

**Rural** : « Catégorie d'espace ou de population hors des agglomérations urbaines. 'Rural' ne doit pas être confondu avec 'agricole' » (OCDE/CSAO, 2020, p. 204[1]).

- *English: Rural*
- Voir aussi : Agglomération urbaine

## S

**Sécurité foncière** : « En pratique, la sécurité foncière implique deux dimensions principales : (a) les droits d'utilisation et de transfert des terres, et (b) l'autonomie pour jouir de ces droits » (Byamugisha et Dubosse, 2023, p. 2[12]).

- *English: Secure land tenure*
- Voir aussi : Régime foncier

**Subsidiarité** : Principe selon lequel la prise de décision est la plus efficace « (a) là où la responsabilité des résultats sera assumée ; et (b) à proximité immédiate du lieu où les actions seront entreprises pour produire les résultats » (Wolf, 2001[13]). Subsidiarité des données : Collecte des informations et des données au plus près du niveau de gouvernement chargé de la résolution du problème ou de la fourniture du service ou de l'infrastructure concernés.

- *English: Subsidiarity*

**Système de production foncière** : Ensemble des processus qui font de la terre un bien négociable sur les marchés. Ils impliquent les personnes, règles et structures qui régissent la propriété foncière. Dans certains pays, une seule autorité – le gouvernement, par exemple – contrôle les droits fonciers, mais il existe en revanche autant de procédures que de types de régime foncier (privé, communautaire, libre accès, étatique, etc.). Dans d'autres, notamment en Afrique, divers groupes revendiquent cette prérogative.

- *English: Land production system*
- Voir aussi : Propriété foncière, Régime foncier

## T

**Tissu urbain** : Croissance de la part de la population totale vivant dans les agglomérations urbaines.

- *English: Urban fabric*
- Voir aussi : Agglomération urbaine

## U

**Urbanisation** : Croissance de la part de la population totale vivant dans les agglomérations urbaines.

- *English: Urbanisation*
- Voir aussi : Carte 1.3

**Urbanisation généralisée** : Combinaison de la croissance rapide des populations et de l'expansion urbaine qui conduit au développement urbain de l'ensemble d'une région, voire d'un pays.

- *English: Generalised urbanisation*
- Voir aussi : Carte 1.14, Carte 1.15

**Urbanisation in situ** : Reclassification de zones rurales en zones urbaines sous l'effet de l'augmentation de leur densité et de leur population, sans nécessiter de migrations (OCDE/CSAO, 2020[1]).

- *English: In situ urbanisation*
- Voir aussi : Carte 1.7, Carte 1.8

## V

**Ville nouvelle** : Agglomération planifiée par un gouvernement ou des entreprises privées suivant des codes spécifiques d'urbanisme et de construction. Abuja, capitale du Nigéria, Dodoma, capitale de la Tanzanie, et Diamniadio, au Sénégal, en offrent quelques exemples.

- *English: New city by design*
- Voir aussi : Encadré 2.3

## Références

- Anderson, B., R. Prieto Curiel et J. Patiño Quinchía (2023), « Formes urbaines et changement climatique en Afrique », *Notes ouest-africaines*, n° 40, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/505381c7-fr>. [3]
- 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>. [7]
- Byamugisha, F. et N. Dubosse (2023), « The Investment Case for Land Tenure Security in Sub-Saharan Africa: A Cost-Benefit Analysis », *Journal of Benefit-Cost Analysis*, pp. 1-29, <https://doi.org/10.1017/bca.2023.14>. [12]
- FAO (s.d.), *What is Land Tenure*, <https://www.fao.org/3/y4307e/y4307e05.htm>. [11]
- Friedrich Ebert Stiftung (2022), *La ville juste en Afrique. La valeur transformative de l'urbanisation*, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/senegal/20105.pdf>. [6]
- GéoConfluences (s.d.), *Périphérie*, <https://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/peripherie>. [9]
- OCDE (2019), *Mettre le financement mixte au service des Objectifs de développement durable*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/2e236a6b-fr>. [4]
- OCDE/CSAO (2020), *Dynamiques de l'urbanisation africaine 2020 : Africapolis, une nouvelle géographie urbaine*, Cahiers de l'Afrique de l'Ouest, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/481c7f49-fr>. [1]
- ONU Habitat (2020), *Le Nouvel Agenda urbain illustré*, <https://unhabitat.org/fr/the-new-urban-agenda-illustrated>. [8]
- ONU Habitat (2016), *Évolution des Politiques Urbaines Nationales*, [https://chaire-eti.org/wp-content/uploads/2018/01/Evolution-of-NUP\\_French.pdf](https://chaire-eti.org/wp-content/uploads/2018/01/Evolution-of-NUP_French.pdf). [10]
- ONU-Habitat (2015), *ONU Habitat III Documents de travail d'habitat 22*, [https://habitat3.org/wp-content/uploads/22-Habitat-III-Issue-Paper-22\\_Quartiers-informels.pdf](https://habitat3.org/wp-content/uploads/22-Habitat-III-Issue-Paper-22_Quartiers-informels.pdf). [5]
- ONU-Habitat (2009), *Global Report on Human Settlements 2009: Planning Sustainable Cities*, Earthscan, London. [2]
- Wolf, P. (2001), « The Principle of Subsidiarity », *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, Elsevier. [13]

# Dynamiques de l'urbanisation africaine 2025

## Planifier l'expansion urbaine

La publication *Dynamiques de l'urbanisation africaine 2025* offre la vision la plus complète à ce jour des tendances d'urbanisation sur le continent, en détaillant la croissance démographique et l'expansion spatiale de plus de 11 000 agglomérations urbaines réparties dans les 54 pays d'Afrique. D'ici 2050, la population urbaine de l'Afrique devrait doubler, passant de 700 millions à 1.4 milliard d'habitants, positionnant le continent comme le deuxième en termes de population urbaine mondiale, après l'Asie. Ce rapport examine les implications de cette croissance rapide sur la planification urbaine, la gouvernance et le financement, tout en proposant des projections, des analyses approfondies et des recommandations pratiques. Il s'adresse aux décideurs politiques, aux gouvernements locaux, aux partenaires au développement ainsi qu'aux experts du domaine. La transition urbaine en Afrique constitue à la fois un défi majeur et une opportunité unique de transformation. Avec une planification proactive, une gouvernance efficace et des financements plus innovants, les villes africaines peuvent devenir des moteurs de croissance économique inclusive. Il est crucial d'agir dès maintenant pour tirer parti de cette dynamique de croissance afin de promouvoir la durabilité, l'inclusion sociale et la résilience urbaine, ouvrant ainsi la voie à un avenir prospère pour les villes africaines.

