

L'état des Villes Africaines 2010

Gouvernance, inégalités et
marchés fonciers urbains

ONU  HABITAT


PNUE

Tous droits réservés

Programme des Nations Unies pour les Etablissements Humains (ONU-HABITAT)

P.O. Box 30030, Nairobi (Kenya)

Tél: +254 20 7621 234

Fax: +254 20 7623 904

Site Web: www.unhabitat.org

Photo de couverture: Autoroutes urbaines à Lagos (Nigeria). ©George Osodi/Panos Pictures

Photo de quatrième de couverture: Le Caire vu de Gizeh. ©BOSKO/Shutterstock

AVERTISSEMENT

Les appellations qui sont employées dans la présente publication et la présentation des éléments qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat Général des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Les mentions de noms de firmes ou de produits n'impliquent aucun appui ou approbation de la part des Nations Unies.

Des extraits de la présente publication, à l'exclusion des photographies, peuvent être reproduits sans autorisation à condition qu'il soit fait mention de la source.

© Programme des Nations Unies pour les Etablissements Humains (ONU-HABITAT) 2010

HS Number: HS/191/10F

ISBN Number: (Volume) 978-92-1-132292-7

Conception graphique et mise en page: Michael Jones Software, Nairobi (Kenya)

Impression : ONUN/Section des services de publication/Nairobi, certifié ISO 14001:2004

L'état des Villes Africaines 2010

Gouvernance, Inégalités et Marchés Fonciers Urbains

Nairobi, Novembre 2010

ONU  HABITAT



Préface d'ONU-HABITAT



Les premières années de ce 21^e siècle ont apporté un démenti cinglant à tous ceux, nombreux, qui croyaient à un mode linéaire de développement, à l'enclenchement d'une croissance cumulée à travers le monde débouchant sur une société de dimensions planétaires. L'idéologie de marché a facilité bon nombre des erreurs qui ont été commises à travers le monde en matière de gouvernance, de gestion de l'environnement, de pratiques bancaires comme de cours des denrées alimentaires et de l'énergie qui, ces dernières années, ont sérieusement ébranlé le monde entier. Si de ces chocs systémiques il doit ressortir une leçon, c'est que nous n'avons plus les moyens de continuer comme si rien ne s'était passé. Le besoin se fait sentir d'une volonté politique supérieure et à l'échelle de la planète en faveur de changements profonds pour la survie de l'humanité.

Les gouvernements des pays les plus riches ont montré qu'une adaptation et des réformes rapides sont possibles. En dépit de la prédominance d'une idéologie libérale opposée par principe à l'intervention des pouvoirs publics, l'éclatement d'une crise financière de grande ampleur mettant en cause le système bancaire mondial dans son ensemble a montré que les gouvernants des pays les plus riches étaient en mesure de mobiliser, quasiment d'un jour à l'autre, la volonté politique voulue pour mettre sur la table les milliards de dollars permettant de sauver de la faillite les plus grandes institutions financières du monde. Or ces fonds n'ont pas semblé disponibles lorsqu'il s'agissait d'éliminer la pauvreté à travers le monde.

Il faut toutefois remarquer que le secteur bancaire africain n'a pas été aussi sérieusement affecté par la crise financière que celui des pays plus avancés. Les banques africaines se sont comportées de manière beaucoup plus responsable et ne se retrouvent donc exposées ni à des actifs toxiques, ni aux conséquences inévitables d'instruments dérivés dangereux. Ce à quoi l'Afrique se retrouve exposée, en revanche, c'est bien aux retombées de la récession mondiale sous la forme d'une demande en baisse pour les matières premières, d'une réduction des recettes du tourisme et des pertes de revenus et d'emplois qui s'ensuivent.

Toutefois, dans l'ensemble, les nouvelles d'Afrique ne sont pas si mauvaises. En 2007 et 2008, les taux de croissance économique du continent ont été du même ordre que ceux de la Chine et de l'Inde, les prévisions pour 2010 et 2011 indiquant un rythme annuel de 4,8 pour cent. Une bonne partie de cette croissance s'appuie sur une stabilité politique quasiment sans précédent et une demande interne en plein essor grâce à la rapide montée en puissance des classes moyennes. Les créations d'entreprises se multiplient, en

partie grâce à l'inversion de la "fuite des cerveaux" et au retour sur le continent d'Africains hautement qualifiés.

De même que les puissances économiques montantes en Asie, l'Afrique va bénéficier de l'expansion rapide de ses villes. Leur expansion démographique accélère l'industrialisation et les 40 pour cent d'Africains vivant aujourd'hui en milieu urbain procurent au continent 80 pour cent de sa production de biens et services. Le continent reste pourtant handicapé par les coûts et les complications qui pèsent toujours sur la conduite des affaires. Mais l'investissement direct étranger n'a jamais atteint pareils niveaux et diverses entreprises à travers le monde commencent à délocaliser en Afrique certaines de leurs productions.

Au passif de l'Afrique, au fur et à mesure que l'urbanisation de la pauvreté se poursuit, la quête d'une vie digne et productive continue d'échapper aux plus pauvres des Africains. De plus en plus d'Africains se voient condamnés au secteur informel, qu'il s'agisse d'une stratégie de simple survie ou parce que le milieu dans lequel ils vivent est fait d'habitats ou de taudis qui échappent au droit commun et ne bénéficient d'aucun équipement collectif.

Si le nombre d'habitants des taudis a été ces vingt dernières années notablement réduit en Afrique du Nord, il reste beaucoup à faire à cet égard au sud du Sahara. Pour y parvenir, il faut avant tout combler les nombreuses failles qui affectent la gouvernance, en s'inspirant du pragmatisme de la société civile africaine. Il n'en faut pas moins aussi mettre fin à l'inégalité singulièrement prononcée des ressources, perspectives et avantages de la vie urbaine, qui sont captés par des élites politiques et économiques privilégiées au détriment de millions et de millions de citoyens qui se retrouvent exclus, marginalisés et privés de tout; sans cela, les villes africaines ne pourront plus jouer le rôle important qui leur revient dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement, et plus généralement dans l'épanouissement socio-économique de populations urbaines en pleine expansion.



Joan Clos
Sous-Secrétaire Général des Nations Unies
Directeur Général d'ONU-HABITAT

Préface du PNUE



Un urbanisme défaillant reste le talon d'Achille de bien des villes d'Afrique, ce qui empêche à la fois une croissance durable et un cadre de vie sain pour des populations urbaines en pleine expansion.

Alors que l'on procède à travers le monde à un bilan d'étape des Objectifs du Millénaire pour le Développement, et avec moins de cinq ans pour les atteindre, l'expérience montre quel peut être l'apport décisif d'une planification urbaine efficace et de villes plus "durables".

On ne saurait douter que les décisions qui sont prises aujourd'hui vont avoir des conséquences à long terme et sont susceptibles d'enserrer une ville dans des structures ou des modes d'organisation qui peuvent, en bien ou en mal, affecter son caractère "durable" et la qualité de vie de ses habitants pour plusieurs générations. Un mauvais agencement des zones résidentielles et d'emploi peut accentuer de façon notable mais injustifiée la dépendance à l'égard des véhicules privés, la pollution atmosphérique et l'engorgement de la circulation. Il s'avérera extrêmement coûteux et difficile, à l'avenir, de revenir sur des décisions d'aménagement urbain qui pourront apparaître erronées.

Les problèmes et les enjeux, nous les connaissons bien. L'expansion démographique des villes, avec l'accroissement de la consommation et de la production qui l'accompagne, provoque la surexploitation de ressources naturelles limitées, phénomène dont les citoyens pauvres et mal desservis sont généralement les premiers à sentir les effets. La pauvreté urbaine, pour sa part, va souvent de pair avec des problèmes de santé et d'environnement liés au manque d'accès à l'eau salubre et à un bon assainissement.

La situation inverse a les effets contraires. Une bonne gestion de l'environnement urbain va prendre en compte toute la population et améliorer son sort par la promotion d'un usage plus efficace de l'énergie pour ses déplacements, avec des carburants moins polluants, des équipements ménagers plus économes et une production de déchets plus réduite.

Il n'est pas question de considérer nos modes de vie et de subsistance sans prendre en compte l'incidence et la dépendance qui sont les leurs sur l'environnement. C'est cette dimension qu'intègre un urbanisme prudent.

On s'attend à ce que le changement climatique ait des effets à court comme à long terme sur les zones urbaines, avec la fréquence et l'intensité accrue d'événements météorologiques extrêmes comme les cyclones, les marées de tempête et les vagues de chaleur,

ainsi que des effets semi-permanents ou permanents comme la montée du niveau des mers, l'effondrement des nappes phréatiques ou l'extension des déserts. Le changement climatique va aussi, probablement, exacerber certains problèmes urbains du fait de l'éco-migration choisie ou forcée en direction des villes les plus importantes ou secondaires et en provenance de zones sujettes aux inondations. Bien des grands équipements de l'Afrique urbaine – ports, grandes liaisons ferroviaires et zones industrielles – peuvent aussi se trouver menacés. Dans certains cas, d'importantes zones agricoles fournissant les marchés maraîchers urbains risquent de subir le même sort.

La moitié environ de la population mondiale vit déjà en milieu urbain et ce nombre semble voué à augmenter. L'impératif, d'ordre tant économique que sanitaire, d'un urbanisme "durable" n'a rien d'un luxe: bien au contraire, il relève d'une urgence de plus en plus pressante si le 21^e siècle doit apporter des conditions de vie plus sûres à une population mondiale qui devrait augmenter d'un tiers dans les quarante ans à venir.

Les villes ont un rôle central à jouer dans l'avènement d'un bien-être socio-économique "vert" et des emplois convenables dans un environnement libéré des risques et menaces du changement climatique, de la pollution, de l'épuisement des ressources et de la dégradation des éco-systèmes. C'est dans nos villes que va se jouer le caractère "durable" ou non de nos modes de vie. Prévoyance, volonté politique et urbanisme intelligent peuvent ensemble tracer les grandes lignes d'un avenir plus "durable".

A handwritten signature in black ink, reading 'Achim Steiner'. The signature is fluid and cursive, with the first name 'Achim' and the last name 'Steiner' clearly distinguishable.

Achim Steiner
Sous-Secrétaire Général des Nations Unies
Directeur Général du Programme des Nations Unies pour
l'Environnement (PNUE)

Remerciements

Pour mener à bien son examen détaillé de la situation et des tendances qui sont celles des villes à travers l'Afrique, le présent rapport a fait appel aux compétences de divers spécialistes. La première version complète a fait l'objet d'une évaluation par un groupe d'experts du 5 au 7 juillet 2010 au siège d'ONU-HABITAT à Nairobi.

La conception et la coordination du rapport ont été assurées par Jos Maseland et Lusungu Kayani, du Bureau d'ONU-HABITAT pour l'Afrique et les pays arabes.

Le premier chapitre a été rédigé par David Simon et des spécialistes d'ONU-HABITAT. Celui consacré à l'Afrique du Nord a été préparé par Mona Serageldin. Cheikh Gueye, Ousmane Thiam, Babatunde Agbola et Alain Durant-Lasserve ont rédigé le chapitre sur l'Afrique de l'Ouest. Celui sur l'Afrique de l'Est a été préparé par Alfred Omenya, Paul Syagga et des spécialistes du Bureau pour l'Afrique. Le chapitre sur l'Afrique centrale est revenu à Guillaume Iyenda, Alain Durant-Lasserve et des spécialistes du Bureau pour l'Afrique, tandis que Beacon Mbiba et Resetselemang Leduka ont préparé celui sur l'Afrique australe. Les développements régionaux sur les marchés fonciers sont dus à un partenariat entre Urban LandMark, ONU-HABITAT et le Réseau mondial des outils fonciers (GLTN) et nous remercions Caroline Wanjiku Kihato et Mark Napier (Urban LandMark). Jay Moor a contribué ses commentaires tout au long des travaux préparatoires et de la mise au point de la première ébauche. L'Annexe Statistique du rapport s'appuie sur celle du *Rapport sur l'Etat des Villes dans le Monde 2010/11*, avec des mises à jour tirées de *World Urbanization Prospects: The 2009 Revision* par l'Observatoire urbain mondial (GUO) d'ONU-HABITAT.

Johanna Drach, Lisa Junghans et Katharina Rochel ont apporté leur contribution à ce rapport.

Thierry Naudin a assuré la révision de la version anglaise, ainsi que la traduction française.

ONU-HABITAT remercie le Gouvernement de Norvège ainsi que le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) pour leur généreux soutien financier.

Graphisme et mise en page: Michael Jones Software, Nairobi.

Table des Matières

Préface d'ONU-HABITAT	ii
Préface du PNUE	iii
Remerciements	iv
Introduction	viii
Résumé et recommandations pour les politiques publiques	1
 1. L'ETAT DES VILLES AFRICAINES	
1.1 Géographie Urbaine, Croissance Économique et Développement Humain	18
1.2 Les Inégalités en Milieu Urbain	25
1.3 Gouvernement ou Gouvernance?	30
1.4 Le financement public et privé de l'habitat et des infrastructures en milieu urbain	41
1.5 Les Finances des Collectivités Locales	44
1.6 Les Objectifs du Millénaire Pour le Développement, 10 ans Après	49
1.7 Les Plus Grandes Villes D'Afrique – 2005/20	52
 2. L'ETAT DES VILLES D'AFRIQUE DU NORD	
2.1 L'expansion Géographique des Villes	60
2.2 La Géographie Économique des Villes	67
2.3 La Géographie des Marchés Fonciers Urbains	75
2.4 La Géographie du Changement Climatique	83
2.5 Les Nouveaux Enjeux	87
 3. L'ETAT DES VILLES D'AFRIQUE DE L'OUEST	
3.1 La Géographie Sociale de L'urbanisation	98
3.2 La Géographie Économique des Villes	110
3.3 La Géographie des Marchés Fonciers Urbains	117
3.4 La Géographie du Changement Climatique	126
3.5 Les Nouveaux Enjeux	129
 4. L'ETAT DES VILLES D'AFRIQUE DE L'EST	
4.1 La Géographie Sociale de L'urbanisation	136
4.2 La Géographie Économique des Villes	142
4.3 La Géographie des Marchés Fonciers Urbains	147
4.4 La Géographie du Changement Climatique	160
4.5 Les Nouveaux Enjeux	166
 5. L'ETAT DES VILLES D'AFRIQUE CENTRALE	
5.1 La Géographie Sociale de L'urbanisation	172
5.2 La Géographie Économique des Bidonvilles	180
5.3 La Géographie des Marchés Fonciers Urbains	184
5.4 La Géographie du Changement Climatique	193
5.5 Les Nouveaux Enjeux	196
 6. L'ETAT DES VILLES D'AFRIQUE AUSTRALE	
6.1 La Géographie Sociale de L'urbanisation	204
6.2 La Géographie Économique des Villes	214
6.3 La Géographie du Foncier Urbain et les Finances Municipales	218
6.4 La Géographie du Changement Climatique	227
6.5 Les Nouveaux Enjeux	232
 Annexe Statistique	238

“Nous chercherons à accroître l’offre de logements abordables, en faisant en sorte que les marchés fonctionnent efficacement et compte tenu des intérêts des collectivités et de la nécessité de protéger l’environnement, en facilitant l’accès à la terre et au crédit et en aidant ceux qui ne peuvent accéder au marché immobilier.”

PARAGRAPHE 9,
DE LA DÉCLARATION
D’ISTANBUL, APPROUVÉ PAR
TOUS LES ÉTATS MEMBRES
DES NATIONS UNIES À LA
CONFÉRENCE HABITAT II,
À ISTANBUL.

Femmes transportant une cargaison dans le port de Mopti (Mali).
©Hector Conesa /Shutterstock





Introduction

Ce rapport sur *L'Etat des Villes africaines 2010: Gouvernance, Inégalité et Marchés Fonciers Urbains* est le second du genre que publie ONU-HABITAT. Sa lecture devrait se faire, de préférence, en conjonction avec celle du document de dimensions mondiales et non plus régionales, *L'Etat des Villes dans le Monde 2010/11* lui aussi publié par ONU-HABITAT.

La présent rapport se penche sur les processus et les grands thèmes qui concernent plus particulièrement l'Afrique, en les illustrant à l'aide de données récentes et d'exemples parlants. Il se concentre sur les villes mais sans appliquer de seuil bien défini aux zones de peuplement dont il traite, le sujet étant l'urbanisation et les zones urbaines en général.

La section qui suit cette introduction présente une synthèse des constats et des principales leçons pratiques à en tirer.

Le rapport se divise en sept chapitres. Le premier présente les grandes idées et les recommandations sous sept grands sous-titres: géographie urbaine, croissance économique et développement humain; les inégalités urbaines; gouvernement ou gouvernance; le financement urbain public et privé; les finances des collectivités locales, les Objectifs du Millénaire pour le Développement 10 ans après; et les plus grandes villes d'Afrique.

Le chapitre premier souligne combien il est important de comprendre les villes comme des créations humaines, destinées à satisfaire les besoins et aspirations des populations, plutôt que de n'y voir que des concentrations physiques d'équipements comme les constructions et les infrastructures. Il est tout aussi important de bien voir que les villes fonctionnent comme des composantes des systèmes économiques, sociaux et politiques plus vastes qui sont de plus en plus intégrés à travers les territoires comme les frontières politiques, que ce soit à l'échelle du pays, des grandes parties du monde ou de la planète entière. Cette nouvelle perspective fournit bon nombre d'occasions inédites pour le développement humain au sens le plus large, tout en soulevant des enjeux sans précédent, qu'il s'agisse d'inégalités très accusées, de nouvelles vulnérabilités et de nouveaux types de risque.

Les chapitres deux à six se concentrent chacun sur la situation et les tendances des villes dans les cinq grandes sous-régions d'Afrique: Nord, Ouest, Centre, Est et Sud. Cette approche permet des perspectives plus nuancées, soulignant à

la fois les similarités et les différences. Chacun de ces chapitres est structuré de la même façon, passant en revue la géographie sociale et économique, les marchés fonciers urbains et le changement climatique, ainsi que les Nouveaux Enjeux. L'équipe de rédaction a procédé à diverses consultations et échangé de nombreuses ébauches afin d'assurer autant de cohérence que possible, mais sans chercher à donner la fausse impression que les divisions par région quelque peu arbitraires avaient des significations inhérentes ou particulières.

Pour faciliter la lecture, les noms de villes apparaissent en italiques gras. Dans tout le document, les noms de pays sont ceux que retient l'usage courant, par exemple "Tanzanie" au lieu de "République unie de Tanzanie". Les termes "taudis" et "bidonville" qui sont interchangeables dans le document.

Ce rapport utilise les données les plus récentes (2010) de la Division de la Population du Département des affaires économiques et sociales (DESA) des Nations Unies telles qu'elles apparaissent dans sa publication *World Urbanization Prospects: The 2009 Revision* (CD-ROM, United Nations, 2009). La référence abrégée "WUP 2009" désigne cette source dans tout le document. Toutefois, la présentation de ces données ne correspond pas toujours aux divisions utilisées dans le présent rapport. Alors que les données DESA comptent le Mozambique, la Zambie et le Zimbabwe parmi les pays d'Afrique de l'Est, le présent rapport les place en Afrique australe, sous-région avec laquelle ils ont davantage d'affinités politiques et économiques. Pour les mêmes raisons, l'Angola a été abordée dans les chapitres "Afrique australe" et "Afrique centrale", alors que pour la DESA elle fait partie de l'Afrique centrale. Ces disparités devraient pouvoir être surmontées dans les éditions ultérieures de ce rapport.

Le terme "géographie" tel qu'il est utilisé dans le présent rapport désigne non la discipline scientifique en tant que telle mais les processus qui semblent animer les territoires et les structures et relations qui en résultent. Autrement dit, le terme recouvre des éléments tant statiques que dynamiques. Les liens et relations de nature sociale, économique, politique environnementale et urbaine, ou qui touchent au développement/aménagement, trouvent à s'inscrire dans les territoires, avec toutes sortes de réactions en retour.

Résumé et Recommandations Pour les Politiques Publiques

Résumé d'ensemble

Population et urbanisation

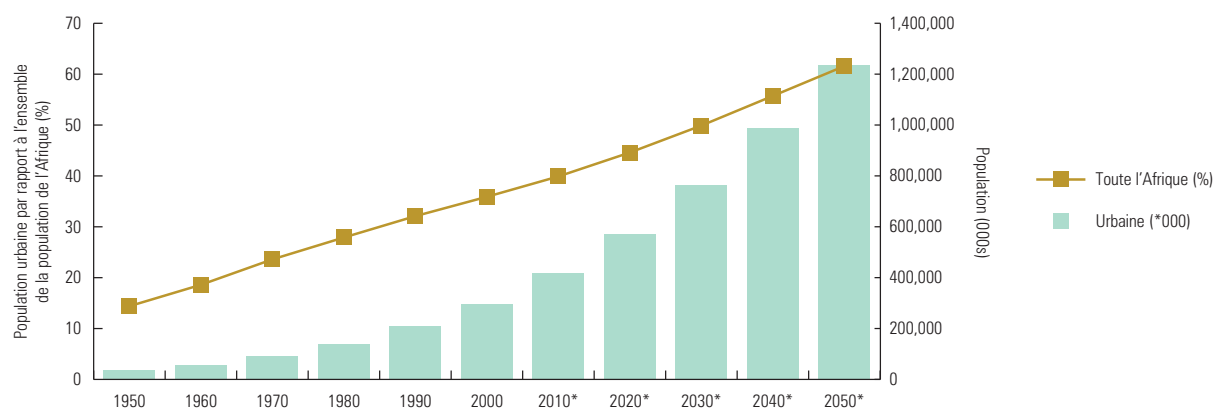
En 2009, l'Afrique a dépassé le milliard d'habitants, dont 395 millions (soit près de 40 pour cent) vivaient dans des zones urbaines. Alors qu'il a fallu 27 ans au continent pour voir sa population doubler de 500 millions à un milliard, le prochain demi-milliard devrait intervenir en 17 ans seulement. C'est vers 2027 que la croissance démographique de l'Afrique va commencer à ralentir, puisqu'il lui faudra cette fois 24 ans pour ajouter un demi-milliard supplémentaire. Le total passera donc à deux milliards vers 2050, dont 60 pour cent vivront dans les villes. L'Afrique devrait donc se préparer à une augmentation de quelque 60 pour cent entre 2010 et 2050, la population urbaine étant multipliée par trois (pour atteindre 1,23 milliard) pendant cette période.

Une forte croissance démographique n'est en soi ni une bonne ni une mauvaise chose pour une ville. L'expérience montre qu'à travers le monde, l'urbanisation est allée de pair avec un meilleur épanouissement humain, des revenus en hausse et de meilleures conditions de vie. Toutefois, ces avantages n'ont rien d'automatique; ils passent par des politiques publiques bien conçues qui soient à même d'orienter la croissance démographique, de transformer en économies prospères l'accumulation des activités et ressources dans les villes, et d'assurer une distribution équitable des richesses. Lorsque les politiques publiques ne bénéficient qu'à des élites

politiques ou économiques restreintes, l'urbanisation va presque inéluctablement être source d'instabilité, les villes devenant plus invivables pour les riches comme pour les pauvres.

C'est vers 2030 que la population africaine va devenir à moitié urbaine. Les circonscriptions électorales seront alors urbaines en majorité, avec les attentes que cela comporte en matière de moyens de subsistance, de logement et de services. Il appartient aux gouvernements d'Afrique de se préparer très tôt à cette situation. Au début des années 2040, la population totale des villes africaines passera à un milliard, soit autant que celle de tout le continent en 2009. Comme les villes sont destinées à accueillir la majorité des Africains, c'est *aujourd'hui* qu'elles doivent investir dans les infrastructures de base, les services sociaux (santé et instruction) et l'habitat bon marché, ce qui aurait pour effet supplémentaire de stimuler leur propre économie et de créer les emplois qui font si cruellement défaut. Retarder ces dépenses jusque vers 2040 est hors de question. Il n'est pas un seul gouvernement en Afrique qui puisse se permettre de faire comme si la transition urbaine accélérée en cours n'existait pas. Les villes *doivent* devenir des domaines prioritaires pour l'action publique, avec les investissements voulus pour mettre en place de bonnes structures de gouvernance, une fourniture équitable de services, des logements d'un coût abordable et une meilleure distribution des fruits de la prospérité. Si les villes doivent être capables de pourvoir à ces besoins, il faut renforcer leur situation financière en leur donnant une plus grande liberté en matière de fiscalité ainsi que des ressources propres.

GRAPHIQUE 1: AFRIQUE: POPULATION URBAINE, 1950-2050



* Projections
Source: WUP 2009

Les nouvelles configurations urbaines

Les villes-régions, couloirs urbains de développement et méga-régions urbaines continuent de faire leur apparition et deviennent de plus en plus visibles à travers toute l'Afrique. Leurs caractéristiques spatiales et fonctionnelles appellent de nouvelles méthodes de gestion urbaine afin d'assurer une gouvernance homogène de ces territoires. Des réformes de grande ampleur sont également indispensables à la fourniture d'habitats bon marché, de services et d'infrastructures efficaces qui soient à l'échelle des besoins de ces concentrations urbaines en pleine expansion. Des traditions politiques, situations économiques et conditions géographiques différentes donnent à chaque pays et chaque ville d'Afrique son caractère unique. Par conséquent, les réformes et adaptations efficaces doivent intégrer les caractéristiques locales. Cela n'empêche pas que des situations comparables à travers le monde aient permis de dégager un certain nombre de principes généraux en matière de gestion urbaine intégrée, et les gouvernements africains ne devraient pas les ignorer, comme souligné à la Section 1.3, *Gouvernement ou Gouvernance*?

Pauvreté urbaine, taudis et bidonvilles

L'Afrique dans son ensemble a démontré, ces dernières années, que l'on peut s'attaquer aux taudis et bidonvilles de manière efficace, puisque 24 millions d'Africains pauvres ont vu leurs conditions de vie s'améliorer entre l'an 2000 et 2010. Ces progrès ont toutefois été très inégaux à travers le continent. L'Afrique du Nord dans son ensemble a réussi à faire reculer de 20 à 13 pour cent la part des habitants des taudis et bidonvilles dans sa population urbaine. L'Égypte, le Maroc et la Tunisie ont le mieux réussi à cet égard. La Tunisie est même parvenue à éliminer entièrement ce type d'habitat sur tout son territoire. Toutefois, au sud du Sahara, le nombre d'habitants des taudis et bidonvilles n'a baissé que de 5 pour cent (17 millions), le Ghana, l'Ouganda et le Sénégal se situant au tout premier rang avec des réductions de plus de 20 pour cent chacun. Il reste beaucoup à faire en matière de lutte contre la pauvreté, contre les taudis et les bidonvilles, notamment au vu de la croissance démographique rapide des villes africaines, qui contribue largement à la prolifération de l'habitat informel au sud du Sahara. Les taudis et bidonvilles urbains constituent l'une des grandes menaces qui pèsent sur la stabilité des villes et, par conséquent, sur la stabilité politique d'ensemble.

Les marchés fonciers urbains

De par les modes de fonctionnement et les règles qui sont actuellement les leurs, les marchés fonciers urbains formels empêchent l'accès au sol de la majorité des citoyens dans toute l'Afrique. Ce sont donc les marchés informels qui compensent cette situation génératrice d'exclusion, et ce sont eux qui régissent l'immense majorité des transactions qui se font aujourd'hui dans les villes africaines. Le présent rapport conclut à cet égard que les gouvernements devraient chercher les meilleurs leviers leur permettant de réformer dans leur ensemble des systèmes officiels d'administration foncière urbaine aux carences parfois abyssales, et qui se caractérisent par leur inertie, leurs délais excessifs, leurs procédures pesantes et complexes ainsi que la corruption qui leur est associée. Stigmatiser les marchés urbains informels comme étant inadaptés, illégaux, illégitimes et indésirables, c'est nier les réalités qui sont celles du terrain. Les marchés fonciers officiels auraient beaucoup à apprendre de leurs homologues informels. Tout examen de la situation, et toute politique publique auquel

celui-ci pourrait donner lieu, devraient mettre les marchés officiels en mesure de reprendre à leur compte certaines pratiques informelles afin de soulager des services d'administration foncière particulièrement surchargés. Les pouvoirs publics devraient aussi rationaliser les barèmes des droits, améliorer les systèmes d'enregistrement et progressivement éliminer la dualité débilante des systèmes de règles et de procédures qui caractérise les marchés fonciers africains, comme détaillé dans les divers chapitres du présent rapport, qui se concentrent chacun sur une sous-région du continent.

Les domaines d'intervention recommandés pour l'ensemble de l'Afrique

- La polarisation et les antagonismes se sont intensifiés dans les villes africaines du fait des attitudes de *laisser-faire* face à une expansion démographique accélérée. Les grandes lignes qui se dégagent sont celles de géographies urbaines incohérentes, inefficaces et non viables, porteuses d'inégalités et de souffrances, avec quelques îlots de richesse surnageant dans un océan de pauvreté. Leurs conditions socio-économiques sont telles que les villes d'Afrique sont désormais les plus inégales du monde. Cette situation fait peser une menace sur la stabilité du système, qui affecte non seulement la pérennité des villes en tant qu'écosystèmes socio-politiques, mais aussi des pays tout entiers.
- Il ne faut pas considérer l'urbanisation de l'Afrique comme forcément problématique. Le défi que représente la ville "durable" exige que l'on voie plutôt dans les centres urbains des concentrations de populations, avec les potentiels et les perspectives que cela comporte. Il s'agit donc de mobiliser et non de frustrer les énergies humaines si l'on veut alimenter la dynamique urbaine, ce que ne saurait faire la montée des inégalités. Les citoyens défavorisés ne devraient pas être punis pour leur pauvreté. Il faudrait plutôt que l'urbanisme et les règlements de construction reflètent le degré de développement et les capacités institutionnelles du pays, tout en maintenant les coûts à des niveaux abordables pour tous. Les normes de construction devraient être fixées de manière plus réaliste afin de faciliter, plutôt que de restreindre, le développement de l'habitat et des moyens de subsistance.
- Des régions urbaines et des couloirs de développement urbains de plus en plus marqués créent des réalités spatiales complexes et très fluides, avec les enjeux qui sont les leurs en matière réglementaire et politique. Les systèmes urbains et les flux interurbains de populations, de biens, de communications et de capitaux débordant les frontières nationales, il appartient aux politiques publiques de leur emboîter le pas si elles doivent avoir des chances réalistes d'influencer ces processus. Les méthodes de gestion de la ville monocentrique traditionnelle ne sont pas adaptées aux configurations urbaines multi-nodales qui sont celles d'aujourd'hui. On ne saurait trop souligner le caractère indispensable d'une réforme de la gouvernance qui comporte un urbanisme et une gestion intégrés à l'échelle élargie qu'imposent ces nouvelles réalités.
- Il faut envisager l'extension géographique des territoires administratifs urbains tels qu'ils existent aujourd'hui. L'extension d'un territoire municipal constitue certes une opération complexe, mais ses avantages dépassent de loin les inconvénients. Cela permettrait d'améliorer la façon dont on gère l'expansion urbaine à venir, en profitant du fait que l'on



▲
Kampala, Ouganda. ©Guido Potters

peut récupérer les plus-values foncières par des cessions et par la fiscalité, d'où des sources de financement autonomes pour les budgets municipaux.

- Les gouvernements africains devraient aussi envisager le déplacement vers les villes secondaires de tous les ministères et institutions qui n'ont aucune raison impérative de se maintenir dans la capitale. Les techniques d'information et de communication ne rendent plus indispensable la présence physique de nombreux services dans des capitales congestionnées. Leur transfert se traduirait par une meilleure répartition de l'activité économique tout en désengorgeant la circulation et en allégeant les pressions qui pèsent sur les marchés fonciers et du logement dans les capitales.
- Le manque de données sur les villes d'Afrique reste un obstacle majeur. Faute de données à jour, objectives et exactes, les responsables urbains vont continuer à agir à l'aveuglette, d'où des politiques et interventions mal avisées, qui se trompent de cible ou d'échelle spatiale. Cette situation incite à des jeux politiques de nature prédatrice qui vident de son sens la bonne gouvernance, tout en imposant des charges supplémentaires à la majorité pauvre de la population qui se trouve alors complètement ignorée. La bonne gouvernance s'appuie sur des données fiables et précises à même d'informer les politiques publiques et les décisions stratégiques.
- Les modes d'aménagement des villes aujourd'hui vont déterminer les choix qui vont se faire à l'avenir pour contrer les effets du changement climatique. Les décisions d'urbanisme prises *aujourd'hui* peuvent être *demain* sources d'inefficacité et de configurations urbaines néfastes pour le milieu naturel. La séparation dans l'espace de fonctions urbaines pourtant liées entre elles est manifeste dans la plupart des zones métropolitaines et elle intensifie les besoins en moyens de transport. La mobilité urbaine doit devenir une composante

majeure des décisions concernant l'espace, et l'amélioration des systèmes de transport en commun serait à même de réduire notablement le recours aux véhicules individuels. Les villes se trouvent dans une position privilégiée pour contribuer à l'adaptation au changement climatique à l'échelle mondiale comme locale, ainsi qu'aux mesures d'atténuation et de protection. Toutefois, un urbanisme qui prend en compte l'avenir ne sera pas suffisant à lui seul. Si l'on veut éviter toute divergence entre politiques publiques, il faut relier les politiques nationales, régionales et locales d'adaptation et d'atténuation à travers la coopération horizontale et verticale entre tous les échelons des pouvoirs publics ainsi qu'avec les autres parties prenantes.

- Bon nombre de municipalités en Afrique se retrouvent financièrement démunies en raison de capacités inadaptées et inefficaces de collecte de recettes et autres financements. Toute décentralisation des compétences qui ne va pas de pair avec la décentralisation fiscale contribue au délabrement urbain, à la mauvaise qualité des services et à la prolifération des taudis et bidonvilles. La décentralisation *fiscale* doit être à proportion de son équivalent *politique* afin de susciter de nouvelles possibilités pour les collectivités locales de lever des recettes et de renforcer leur pouvoir de décision. Un système bien adapté de fiscalité municipale est à même d'accroître les ressources financières propres des villes. L'impôt foncier représente aujourd'hui la source de revenu principale des municipalités, bien que parfois il puisse peser de manière inéquitable sur les propriétaires. D'autres solutions sont possibles, comme le montrent les Sections 1.4 et 1.5 du présent rapport.
- Les taudis et bidonvilles sont, dans une large mesure, le résultat du manque d'accès au crédit foncier et au crédit-logement dans les villes. Les parcelles détenues sous un régime informel exposent leurs occupants à l'expulsion forcée, et elles ne peuvent pas servir de gage à des prêts bancaires. Ces deux facteurs ne sont pas faits pour encourager les habitants des taudis et bidonvilles à améliorer leur logement. Il convient donc de remédier à cette situation.
- Nombreux sont les responsables urbains qui sous-estiment très fortement les risques d'insécurité en matière d'eau et de ravitaillement. Les gouvernements africains devraient prendre les pénuries de 2008 comme un avertissement et envisager sérieusement les effets que pourraient avoir des pénuries d'eau et de produits alimentaires. Des gouvernements et entreprises alimentaires étrangers font l'acquisition en Afrique de vastes quantités d'eau et de terrains (y compris sous forme de baux à long terme). Certains font même venir des travailleurs agricoles en Afrique. Importer de la main d'œuvre agricole et exporter des produits alimentaires représentent deux types d'échange dont des populations africaines sous-alimentées et de plus en plus urbaines n'ont pas vraiment les moyens. L'Afrique est bien placée pour prendre des décisions stratégiques et à long terme sur le bon usage de ses abondantes ressources agricoles et en eau. Les gouvernements doivent toutefois négocier des accords plus favorables et plus transparents, afin que l'investissement étranger puisse contribuer à la sécurité alimentaire et en eau à long terme de l'Afrique, avec des retombées qui profitent aux populations locales sous forme d'occasions d'affaires, de paiements en espèces et de possibilités d'emploi.



▲
Marrakech, Maroc. ©Narvikk/iStockphoto

Afrique du Nord – Résumé

Population et urbanisation

La domination démographique et économique des villes en Afrique du Nord était déjà bien établie au début de ce siècle. À l'exception du Soudan, dont la croissance démographique urbaine se poursuit au rythme de 4,3 pour cent l'an, le rythme dans l'ensemble de la sous-région s'est sensiblement ralenti.

L'étalement péri-urbain et le surpeuplement des quartiers à bas revenus qui caractérisaient les villes d'Afrique du Nord après l'indépendance ont fait l'objet de politiques publiques vigoureuses ces 20 dernières années. Cela a été particulièrement le cas en Egypte, en Libye, au Maroc et en Tunisie, qui ensemble ont réduit de 20,8 millions en 1990 à 11,8 millions en 2010 (estimation) la population de leurs taudis et bidonvilles urbains. La Tunisie est même parvenue à éliminer entièrement ce type d'habitat. Dans les taudis et bidonvilles d'Afrique du Nord aujourd'hui, neuf ménages sur 10 ne souffrent que d'une seule des carences qui définissent ce type d'habitat, surtout le manque d'assainissement amélioré (Egypte) et l'insuffisance des surfaces d'habitation (Maroc).

Les stratégies de réhabilitation des villes et du logement ont pris leur essor en Tunisie dans les années 1990 mais se sont progressivement éloignées de l'intervention directe des pouvoirs publics pour privilégier les partenariats public-privé, qui ont fait la preuve de leur capacité à mettre sur le marché des unités d'habitat à prix modéré comme aux prix du marché. Ces interventions ont constitué une évolution bienvenue, s'écarter d'un dirigisme largement inefficace qui s'était révélé incapable de satisfaire les besoins d'une population en pleine expansion. Les progrès ont été très sensibles en Afrique du Nord ces 10 dernières années, mais la fourniture de logements adaptés doit aller de pair avec la correction des tendances antérieures.

Les économies urbaines et la gouvernance

Avec le soutien budgétaire des gouvernements, l'Afrique du Nord s'est de plus en plus réorientée vers les économies urbaines et un meilleur équilibre entre agriculture, industrie et services diversifiés. Par conséquent, la pauvreté a très sensiblement régressé dans la sous-région, la seule exception étant le Soudan. Néanmoins, le chômage urbain fait toujours problème, notamment pour les jeunes, ce qui souligne le hiatus persistant entre le système éducatif, les aptitudes individuelles et le développement d'un vigoureux secteur privé.

Les institutions et structures de la gestion urbaine restent insatisfaisantes en Afrique du Nord. Les collectivités locales sont relativement faibles, sans autonomie de décision ni moyens financiers, puisque tout reste encore aux mains du pouvoir central. La collecte des taxes locales est difficile en raison de l'incapacité des services du cadastre à maintenir leurs données à jour, et particulièrement dans le secteur du foncier et du logement informels.

Le caractère désirable de capacités et de moyens financiers renforcés pour les collectivités locales est en ce moment en débat dans la sous-région. Le besoin de consulter les citoyens est de mieux en mieux reconnu lui aussi, notamment en Egypte, au Maroc et en Tunisie. Les défis que vont poser les effets probables du changement climatique en Afrique du Nord se prêtent bien eux aussi à des dialogues participatifs sur des sujets comme la diminution des réserves d'eau et la montée du niveau des mers.

Les marchés fonciers urbains

Le taux d'urbanisation a doublé en Afrique du Nord entre les années 1970 et les années 1980, une fois que les restrictions à la propriété foncière ont été levées dans les villes, ce qui a rendu possible la conversion de terres agricoles à des usages urbains. Il en est résulté une prolifération anarchique de lotissements sauvages et l'apparition rapide de zones de peuplement péri-urbaines à forte densité qui, ces



▲
Le Caire, Egypte. ©Guido Potters

30 dernières années, ont accueilli la majeure partie de l'expansion démographique des villes de la sous-région. Là où des terres agricoles ont été converties pour usage urbain sans autorisation, les droits fonciers et immobiliers ont été transférés par acte notarié privé, sans l'enregistrement du titre pourtant exigé par la réglementation. On a donc assisté à la mise en place *de facto* de deux marchés parallèles.

En Afrique du Nord, des villes nouvelles se sont développées pour absorber la croissance démographique et le surcroît concomitant de la demande de logement urbain. Ces nouvelles zones se transforment maintenant en villes de plus vastes dimensions, ce qui change la distribution spatiale des terrains urbains tout en en faisant monter la valeur. Les prix du foncier urbain ont doublé tous les trois ans depuis 1970 dans les zones urbaines bien établies. Dans les zones d'extension urbaine, les prix ont doublé tous les ans ou tous les deux ans. Cette hausse des valeurs foncières a pour effet d'interdire aux ménages à bas revenus l'accès aux marchés fonciers officiels, les rejetant de ce fait dans les systèmes informels.

Les pouvoirs publics dans la sous-région commencent à comprendre le potentiel qui est celui du foncier comme source de revenu, et ils apprennent désormais à tirer parti de leurs ressources et de leurs pouvoirs réglementaires afin de dégager et de récupérer les plus-values foncières à travers des cessions et la fiscalité. Cela satisfait les besoins non-négligeables d'augmentation de l'offre foncière tout en finançant les infrastructures dans les quartiers mal desservis.

Nouveaux Enjeux: les systèmes urbains trans-nationaux

Deux grands systèmes urbains transnationaux sont en cours de formation en Afrique du Nord:

1 Le couloir de développement qui apparaît le long de la côte méditerranéenne est en passe de se consolider avec un mélange de tourisme et d'industrie. Toutefois, l'utilisation des sols fait l'objet de nombreux conflits, et les plans à l'échelle nationale doivent

être complétés par des accords internationaux qui prennent une perspective bien intégrée de l'ensemble de cette région côtière.

2 Le couloir de la vallée du Nil a toujours joué un rôle de lien entre les pays du bassin versant. Le problème principal aujourd'hui tourne autour de l'utilisation des eaux du Nil. La part de chaque pays est fixée par des accords internationaux, mais les deux grandes priorités aujourd'hui portent sur la répartition des volumes entre les villes et la rationalisation des usages de l'eau, particulièrement en Egypte. La situation se trouve compliquée par le référendum en préparation au Sud du Soudan, qui pourrait déboucher sur la création d'un nouvel Etat riverain et le besoin de renégocier la répartition des eaux entre les divers pays.

Les domaines d'intervention recommandés pour l'Afrique du Nord

- Des avancées louables ont eu lieu dans la réduction des taudis et bidonvilles en Afrique du Nord, mais il reste beaucoup à faire pour corriger les effets de l'urbanisation passée, et en particulier les établissements urbains surpeuplés qui s'étalent au pourtour des villes.
- Au cours des 10 ans à venir, l'offre de terrains viabilisés et le respect des règles d'aménagement vont continuer à poser de sérieux problèmes. La demande d'unités d'habitat bon marché, à louer ou en pleine propriété, va exiger une amélioration très sensible de la gestion urbaine, y compris la redéfinition des rôles des collectivités locales et du secteur privé.
- Les pouvoirs publics sont instamment invités à faciliter la décentralisation fiscale et à permettre aux autorités locales de lever l'impôt. De même, ils devraient songer à éliminer les hiérarchies parallèles de responsables nommés et de conseils élus aux échelons provincial et municipal, afin de permettre une meilleure auto-détermination.

- L'enregistrement foncier doit être simplifié et rendu moins onéreux, avec les cinq avantages suivants: encourager le respect des procédures, améliorer la sécurité de la tenure, un contrôle plus effectif des aménagements, une taxation foncière améliorée, et des revenus autonomes plus importants tirés des transactions et de la propriété foncière.
- La montée du niveau des mers due au changement climatique va affecter les zones de peuplement côtières et menacer des zones naturelles importantes. Dans les zones menacées, l'urbanisation devrait être interdite, et la gestion foncière devrait endiguer la prolifération des établissements humains et des marinas. Les municipalités côtières devraient œuvrer en collaboration étroite avec les pouvoirs centraux en faveur de projets de gestion côtière intégrés qui prennent en compte l'urbanisation, l'expansion du tourisme et les utilisations industrielles, afin de préserver l'environnement. Des recherches en profondeur devraient contribuer à l'élaboration de directives et de règles pour la protection du milieu marin, y compris la faune et la flore des plages.

Afrique de l'Ouest – Résumé

Population et urbanisation

En Afrique de l'Ouest, l'expansion démographique urbaine est rapide. Pendant la décennie 2010/20, les villes de la sous-région vont accueillir 58 millions d'habitants supplémentaires, et encore 69 millions en 2020/30. Même à ce moment-là, la croissance va se poursuivre, car en dépit d'un rythme moins rapide les villes devraient encore accueillir 79 millions d'habitants supplémentaires jusqu'en 2040, puis 84 millions entre 2040 et 2050. Cette expansion n'est ni bonne ni mauvaise en soi. Mais ses conséquences peuvent être positives ou négatives, en fonction de la façon dont elle est distribuée dans l'espace et du partage des avantages urbains.

Les économies urbaines et la gouvernance

La concentration d'activités économiques et de populations suscite une plus grande efficacité et des bénéfices économiques dans certaines zones et certains centres urbains, tandis que d'autres n'en bénéficient pas. Dans les villes et les zones qui restent en marge de cette dynamique, comme dans les quartiers pauvres des villes et pays plus prospères, des disparités spatiales prononcées et la polarisation socio-économique deviennent de plus en plus visibles au fur et à mesure que s'aggrave l'inégalité économique. Avec l'accélération de l'expansion démographique et spatiale des villes, la capacité de la plupart des municipalités d'Afrique de l'Ouest à faire face aux conséquences des tendances urbaines les moins désirables va en diminuant, faute d'investissement dans les moyens humains et institutionnels voulus, les services, un habitat convenable et abordable et des possibilités d'emploi. Les effets sociaux, économiques et environnementaux de ces carences retombent lourdement sur les plus pauvres, qui se trouvent exclus des bénéfices de la prospérité urbaine.

La sur-urbanisation, qui voit les populations croître beaucoup plus vite que les économies urbaines, devient manifeste dans la sous-région. Les symptômes incluent les grands enjeux économiques et sociaux comme le taux de chômage, la prolifération des taudis et bidonvilles, la polarisation sociale et la délinquance, phénomènes qui résultent tous d'une gouvernance défaillante et de la distribution inégale de la richesse urbaine/nationale. Des villes en expansion rapide peuvent être un atout majeur pour le développement politique, économique et social d'un pays ou d'une région, à condition que cette croissance

soit correctement encadrée, gérée et soutenue avec une distribution équitable des financements publics dans les équipements sociaux et les infrastructures, et la création d'emplois pour un bien-être mieux partagé.

La pauvreté ne peut qu'affaiblir la capacité d'une société, quelle qu'elle soit, à lutter contre le crime organisé, les conflits armés, le terrorisme, les troubles sociaux et la propagation des maladies. Ces phénomènes ont, pour leur part, de sérieuses répercussions pour la sécurité non seulement des pays où ils sévissent, mais aussi pour les pays voisins et la communauté internationale. Dans ce contexte mondial, les conséquences de la misère ne peuvent plus rester confinées à l'intérieur des frontières nationales; cela met en évidence les liens entre réduction de la pauvreté et maintien de la stabilité à l'échelle de la région et du monde.

Les marchés fonciers urbains

La structure du marché foncier urbain en Afrique de l'Ouest a surtout subi l'influence des traditions des droits anglais et français. Les gouvernements ont la haute main sur l'attribution foncière et la distribution des titres. À l'exception du Burkina Faso, la plupart des gouvernements n'ont pas voulu offrir des terrains à une échelle proportionnée aux besoins. Avec l'urbanisation rapide, la demande de tenure sûre et de titres de propriété de la part des investisseurs et des classes moyennes montantes a été soutenue dans les villes de la sous-région. Elle a contribué au développement du marché foncier privé officiel. Le renouvellement en cours de la législation et des codes à travers la région vise à faciliter l'appropriation ou la restriction des distributions foncières privées. Bien que ces réformes aient introduit une certaine forme de propriété foncière privée, elles ne garantissent pas entièrement la sécurité de la tenure.

La gestion foncière a été de plus en plus décentralisée au bénéfice d'instances locales, mais dans bien des pays d'Afrique de l'Ouest la responsabilité des distributions et de l'enregistrement des titres reste aux mains du pouvoir central. Les gouvernements ont beau y résister, la demande de politiques d'amélioration et de régularisation de la tenure se fait de plus en plus pressante. Obtenir et conserver la sécurité de la tenure reste la difficulté majeure pour les habitants des établissements informels, et les projets d'aménagement résidentiels restent incapables de toucher les citoyens pauvres. Les marchés et les prix du foncier sont les deux grandes forces d'entraînement de la socio-géographie des villes. Les prix augmentent de manière régulière, contrairement aux revenus de la plupart des citoyens, de sorte que les populations qui vivent près des centres urbains sont de plus en plus menacées d'expulsion. Le caractère trop compliqué et les délais excessifs des procédures de régularisation trahissent l'influence de la corruption et des intérêts catégoriels, ce qui transforme en forces d'obstruction les services de gestion et d'administration foncières.

Les Nouveaux Enjeux:

Les couloirs de développement nationaux et trans-nationaux

Les conditions géographiques et économiques qui sous-tendent la formation de couloirs urbains de développement en Afrique de l'Ouest ne sont pas nouvelles, dans la mesure où ceux-ci redécouvrent d'anciennes routes commerciales. Les dimensions inédites, en revanche, tiennent à la nature des forces en jeu, à l'apparition de couloirs ouest-est et à la croissance de nœuds urbains jusqu'alors restés stagnants.

En Afrique de l'Ouest comme ailleurs, les configurations urbaines du type "ville-région" et "village-rue" sont le produit d'une dynamique entraînée par les villes les plus importantes. De même que les couloirs urbains, ces nouvelles formes traduisent certaines évolutions dans l'organisation territoriale des métropoles



▲
Vie dans la rue, Ile de Gorée, Dakar, Sénégal. ©Guido Potters

et la spécialisation fonctionnelle qui y est associée. Les quartiers d'affaires et leurs abords immédiats accueillent de plus en plus de fonctions politiques, économiques et commerciales, et ce sont donc les zones péri-urbaines et leurs pourtours agricoles qui se retrouvent aux prises avec une demande accrue de logements et de fonctions commerciales qui ont été chassés des quartiers plus centraux par la montée des valeurs foncières. Vu le rôle majeur qui est celui des villes dans le développement régional, les nébuleuses urbaines et leurs interrelations à travers des couloirs méritent une attention particulière, surtout lorsqu'ils résultent de processus spontanés d'urbanisation.

Les phénomènes de ville-région sont souvent facteurs de développement économique et social à l'échelle d'un pays tout entier, mais ils prennent une importance régionale lorsqu'ils franchissent les frontières nationales et font la jonction avec des configurations du même genre dans les pays voisins. C'est pour cette raison que les couloirs de développement urbains sont considérés comme favorables à l'intégration territoriale et des systèmes socio-économiques à l'échelle d'une région tout entière. Ils n'en comportent pas moins certains inconvénients. A moins d'être bien orientées et gérées, les configurations de ville-région risquent de déboucher sur de sérieux déséquilibres économiques et territoriaux dans les zones extérieures.

Cela peut susciter des lacunes spatiales et fonctionnelles qui affectent particulièrement celles des villes de transit qui ne parviennent pas à tirer avantage des possibilités créées par les agglomérations plus importantes situées le long d'un couloir urbain. De plus, des accords régionaux de libéralisation des mouvements de personnes, de biens, de flux financiers et de communication constituent un préalable important à toute optimisation des retombées positives du développement et des échanges à l'échelle régionale.

Des couloirs urbains de premier plan ont fait leur apparition en Afrique de l'Ouest, y compris entre *Dakar* et *Touba* au Sénégal, *Bouaké* et *Abidjan* en Côte d'Ivoire, et entre *Ouagadougou* et *Bobo-Dioulasso* au Burkina Faso. Au fur et à mesure que ces couloirs se développent, ils font la jonction avec d'autres dans les pays voisins. Il en résulte de nouvelles impulsions favorables à l'intégration économique et politique dans la sous-région. Un cas typique d'expansion transfrontalière d'un couloir national est celui en cours de formation entre *Maradi*, *Katsina* et *Kano*, entre Niger et Nigeria, avec *Katsina* comme point de passage central. Un couloir transnational est en cours de consolidation entre le pays enclavé qu'est le Burkina Faso, d'une part, et la Côte d'Ivoire (donc le golfe de Guinée), d'autre part, les villes de *Bobo-Dioulasso*, *Korogbo*, *Banfora* et *Ferkessédougou* faisant office de nœuds de communication

intermédiaire.

Quant à l'avenir, on s'attend à ce que ces couloirs urbains renforcent encore leurs rôles sociaux, économiques et politiques, qui ne sont déjà pas négligeables. En Afrique de l'Ouest les distances et l'isolement sont toujours les déterminants majeurs des relations spatiales, même si les politiques publiques et les technologies mises en œuvre pour les atténuer deviennent de plus en plus efficaces. Les interconnexions à l'échelle régionale restant en retard par rapport au développement de ces couloirs, les configurations urbaines transfrontalières en cours de formation appellent des mesures d'aménagement bien conçues, faute de quoi elles vont perdre de leur importance.

Les domaines d'intervention recommandés pour l'Afrique de l'Ouest

- Améliorer la gestion des villes passe en Afrique de l'Ouest par des réformes de grande ampleur. Les services et infrastructures de base, l'habitat bon marché et les transports doivent faire l'objet d'investissements très importants au cours des décennies à venir. Il s'agit là de mesures urgentes puisque plus elles seront retardées, plus elles seront coûteuses financièrement, socialement et politiquement.
- Les "permis d'habiter", "d'occuper" et autres ne procurent pas le degré voulu de sécurité en matière de tenure, et c'est pourquoi ils doivent être transformés en titres fonciers garantis. Afin de faciliter le processus, il faudrait formaliser les titres fonciers provisoires. D'un autre côté, il faudrait éliminer certains dispositifs actuellement en vigueur. Il s'agit notamment des conditions mises à la conversion des titres résidentiels, comme l'obligation de *mise en valeur*, ou, dans la même veine, l'obligation d'aménager un terrain dans les délais prescrits sous peine d'annulation des droits d'utilisation.
- Les moyens dont disposent les administrations centrales et locales sont inadaptés, notamment en ce qui concerne l'enregistrement foncier et l'identification des biens-fonds. Cette situation fait obstacle à la délivrance des titres comme aux opérations d'identification et d'enregistrement à grande échelle. Elle appelle donc des moyens renforcés pour les services de l'enregistrement foncier.
- La tenure étant, la plupart du temps, placée sous le régime coutumier en Afrique de l'Ouest, il appartient aux pouvoirs publics de prendre acte de cette pratique traditionnelle. Toute intégration dans les marchés fonciers officiels doit se faire de façon progressive afin de ménager les bonnes articulations qui s'imposent entre systèmes coutumier et législatif. La première phase dans ce processus passe par le recensement des grands régimes fonciers en pratique dans un pays donné, sur la base d'un inventaire des habitudes et coutumes. Les politiques publiques devraient avoir pour objectif fondamental d'assurer la fluidité du jeu de l'offre et de la demande à travers une intégration en douceur des marchés coutumiers dans les marchés officiels. Cette disparition de fait de la propriété coutumière en tant que telle doit être accompagnée de dispositifs d'indemnisation à l'intention des détenteurs de droits coutumiers.
- Les gouvernements de la sous-région ont jusqu'à présent eu la haute main sur les distributions de terres et de titres fonciers. Il leur appartient donc de mettre sur le marché une part plus importante de leurs propres avoirs afin de relâcher les pressions de la demande (notamment en zone urbaine et péri-urbaine, ou des terres d'un potentiel agricole incontestable, ou des terrains situés à proximité d'étendues cultivées ou de grandes routes). Les politiques publiques devraient se donner pour objectif général d'encourager un certain pluralisme dans les marchés fonciers, afin

que ces derniers soient mieux à même de répondre à la diversité des contraintes sociales, économiques et environnementales qui pèsent sur elles ainsi qu'aux besoins des différentes catégories sociales, la priorité étant donnée au renforcement de la tenure.

- Le secteur public devrait veiller à ce que les divers fournisseurs de terrains et de services financiers ou de construction puissent se faire concurrence à armes égales. Les procédures de distribution, de cession et d'enregistrement fonciers devraient être simplifiées afin de réduire la corruption et le népotisme.
- En l'absence de financement par le marché des capitaux, il faut des sources de substitution (comme la Banque de l'Habitat créée en 2005 au Burkina Faso), y compris le micro-crédit.

Afrique de l'Est – Résumé

Population et urbanisation

On estime que seulement 23,5 pour cent de la population d'Afrique de l'Est habite en ville, ce qui en fait la sous-région la moins urbanisée de tout le continent africain. Mais une phase de rattrapage accéléré est engagée. Entre l'an 2000 et 2005, les populations de *Nairobi* et de *Dar es Salaam* ont connu des taux de croissance de 4 pour cent en moyenne annuelle. Ces gains reflètent avant tout la croissance naturelle, plus que l'exode rural, le solde étant dû aux déplacements provoqués par des conflits à l'échelle locale. Ainsi, la guerre civile prolongée à Mogadiscio a poussé bon nombre de ses habitants vers des villes somaliennes secondaires.

Pourvoir aux besoins de populations urbaines en croissance rapide pose des difficultés manifestes en Afrique de l'Est. Les zones urbaines sont livrées à divers fléaux, comme des taux de chômage qui semblent en augmentation constante, l'expansion spontanée et non-maîtrisée des taudis et établissements irréguliers, le surpeuplement de l'habitat, la dégradation d'infrastructures et de services déjà surchargés, la détérioration de l'environnement et une pénurie aiguë de logements.

L'avenir de l'Afrique de l'Est est incontestablement urbain, même s'il va falloir une quarantaine d'années avant qu'une majorité de sa population vive en ville. Etant donné les conditions déjà déplorables résumées plus haut et le rythme soutenu de la croissance démographique prévisible, il est impératif que les gouvernements prennent leurs responsabilités en ce qui concerne la bonne gouvernance, l'habitat, les infrastructures et l'emploi dans les villes de la sous-région.

Pauvreté urbaine, taudis et bidonvilles

L'urbanisation se poursuivant à un rythme soutenu, la bonne gouvernance et la bonne gestion urbaines vont devenir à la fois plus impératives et plus complexes, comme aussi les questions sociales liées à la pauvreté. L'urbanisation de la pauvreté actuellement en cours en Afrique de l'Est appelle des politiques vigoureuses et efficaces, y compris la fin de l'exclusion des pauvres par les élites politiques et d'affaires.

Bien que la croissance de la plupart des économies d'Afrique de l'Est se soit poursuivie ces dernières années, les inégalités de revenu restent très prononcées. Les habitants de la sous-région dépendent du secteur informel pour leur emploi comme pour leur logement. La pauvreté urbaine nourrit la délinquance, la violence et les troubles sociaux. L'inégalité et l'insuffisance à tous égards des zones résidentielles s'allient avec le manque de politiques sociales et du travail pour favoriser l'apparition de milices urbaines violentes d'inspiration politico-religieuse qui ajoutent encore à l'insécurité. Ce phénomène trouve ses racines dans un profond sentiment de frustration, notamment chez les jeunes, face à des taux de chômage



▲ Nairobi, Kenya. ©Guido Potters

élevés et une situation socio-économique défavorable.

Les marchés fonciers urbains

En Afrique de l'Est, les citadins à bas revenus n'ont guère accès aux marchés officiels du foncier ou de l'habitat. Par conséquent, ils accèdent au foncier par le biais du marché informel, et aménagent leur terrain en dehors des cadres officiels. Les pouvoirs publics de la sous-région se retrouvent aujourd'hui dépassés par les besoins du nombre toujours accru de ceux qu'ils n'ont pas su loger depuis l'indépendance. Les régimes informels ont pris de telles proportions qu'ils sont désormais devenus la norme. Il ne saurait donc plus être question de les déclarer simplement "illégaux". La seule solution d'avenir consiste à reconnaître la situation qui s'impose aujourd'hui à nous. Il faut que les gouvernements déverrouillent des systèmes officiels dépassés pour adopter certaines des procédures informelles qui donnent à la majorité pauvre des populations urbaines l'accès au foncier et au logement.

Les Nouveaux Enjeux

Alors que de nouveaux couloirs économiques et de développement font leur apparition en Afrique de l'Est, les plus grandes des villes doivent envisager l'extension de leurs limites municipales pour faire la place à la croissance démographique à venir; il appartient aussi aux autorités municipales de développer leurs sources de revenus propres à travers des ventes de terrains aux prix du marché tout en déployant l'espace voulu pour les schémas d'urbanisme. L'extension

des limites municipales est un exercice complexe dont les bénéfices à long terme ne peuvent que compenser et bien au-delà les difficultés à court terme. Une planification régionale plus holiste et une plus grande décentralisation économique semblent inévitables.

Les capitales d'Afrique de l'Est, dont la primauté est évidente, pourraient envisager de déplacer dans des villes secondaires tous les ministères, organismes et fonctions dont la présence sur leur territoire ne s'impose pas absolument. Cela allègerait les pressions que la démographie et les besoins de circulation, de logement et de bureaux exercent sur les capitales, tout en stimulant la croissance et le potentiel économique dans le reste du pays. L'exercice peut, là aussi, s'avérer complexe et coûteux; mais là encore, les bénéfices à long terme dépasseront les inconvénients immédiats.

Les domaines d'intervention recommandés pour l'Afrique de l'Est

L'incapacité des gouvernements d'Afrique de l'Est à fournir des terrains à des prix abordables aux citoyens pauvres tient à l'inertie bureaucratique, à des procédures administratives dispendieuses et au détournement des fonctions publiques. Il est facile de remédier à la plupart de ces inconvénients, ce qui donne à penser que l'obstacle de fond n'est autre que la volonté politique. Les carences et défauts divers qui affectent les marchés officiels du foncier comme du logement imposent à la société dans son ensemble des coûts non négligeables, tout en laissant vulnérables et sans terre la majorité

des citoyens. L'expérience de plusieurs décennies a montré que toute défaillance ou carence de la part des autorités publiques est invariablement compensée par des opérateurs non-publics à l'aide de moyens légaux, semi-légaux ou illicites. Certains intérêts catégoriels ont avantage à ce que les marchés financiers et du logement restent dans leur état actuel d'imperfection, mais le prix en est payé aujourd'hui par la majorité pauvre des citoyens, et il le sera demain par la société tout entière.

Pour remédier à l'état actuel, très inéquitable, des conditions d'accès au foncier urbain, les responsables nationaux et municipaux feraient bien de considérer et de prendre à leur compte les recommandations suivantes:

- L'urbanisme doit devenir plus efficace et se tourner davantage vers l'avenir, afin de renforcer la densité urbaine et de réduire les besoins de déplacement, d'abaisser les coûts unitaires du foncier, et de fournir de meilleurs services à moindre coût tout en améliorant le milieu de vie de tous les citoyens. Cela doit passer, pour les pouvoirs publics, par une meilleure maîtrise de l'utilisation et de la distribution des sols. Cela appelle donc des modifications législatives dans le sens d'un plus grand pragmatisme en matière d'administration et de gestion foncières urbaines.
- En Afrique de l'Est comme dans la majeure partie du monde, l'urbanisation pose des problèmes bien particuliers qui exigent une planification systématique à l'échelon local, la fourniture d'équipements collectifs et d'habitat ainsi que de services urbains pour répondre aux impératifs du bien-être général, et notamment celui des pauvres. Ce type de politique publique a un rôle crucial à jouer non seulement dans les limites qui sont celles de chaque municipalité, mais aussi dans le pourtour des villes où l'on observe les évolutions informelles les plus importantes, souvent sur des terres agricoles à fort potentiel et qui participent à l'approvisionnement de la ville.
- Pour mieux faire face à ces difficultés, il faudrait commencer par harmoniser les systèmes doubles de "droit d'usage" coutumier et de "droit de propriété" législatif, l'objectif étant d'en finir avec l'idée, toujours dominante, selon laquelle les systèmes coutumiers ou informels ne peuvent servir que de "roue de secours". Chaque système comporte des avantages et inconvénients qui lui sont propres; la réponse à la question de savoir si la disparition progressive du système coutumier en tant que tel est souhaitable et faisable va dépendre de la situation et des circonstances particulières à un endroit ou un pays. Lorsqu'il apparaît que les deux systèmes devraient être maintenus, l'articulation entre les deux devrait être rendue à la fois bien visible et viable.
- Puisque l'extension des limites municipales s'impose pour ajouter aux terrains vacants détenus par le secteur public, il faut transférer aux autorités municipales des terrains appartenant à l'Etat. Cela permettrait à ces autorités d'utiliser le foncier comme source de revenu tout en leur donnant une meilleure maîtrise des aménagements péri-urbains qui se trouvent aujourd'hui au-delà de leur compétence administrative.
- Les effets territoriaux, institutionnels et sociaux de la migration vers les villes et de l'expansion de la démographie urbaine doivent être mieux gérés. S'il n'est guère possible d'intervenir en ce qui concerne la démographie, les responsables municipaux doivent trouver les moyens de mieux intégrer les nouveaux arrivants dans le système officiel; il leur faut donc mettre au point des plans réalistes en matière d'utilisation des sols et de normes pour les équipements collectifs. Il faut veiller tout particulièrement à assouplir les procédures et à abaisser les coûts des lotissements,

notamment dans les pourtours urbains en expansion rapide.

Afrique centrale – Résumé

Population et urbanisation

La population urbaine de l'Afrique centrale a plus que doublé en 20 ans, passant de 23,7 millions en 1990 à 55,6 millions en 2010 (estimation). Le seuil des 100 millions devrait être atteint autour de 2022, le total passant ensuite à 112,7 millions en 2030 et 185,9 millions en 2050. Les taux de croissance décennale vont s'engager sur une pente descendante régulière entre 2020 et 2030; toutefois, comme ces taux décroissants s'appliquent à des nombres qui, eux, s'accroissent toujours, la population urbaine de la sous-région va continuer à augmenter sensiblement, les gains passant de 19,1 millions ces 10 dernières années à 25,9 millions en 2010/20, 31,2 millions en 2020/30, 35,4 millions in 2030/40 et 37,8 millions entre 2040 et 2050.

En 2010 (estimations), les trois pays les plus urbanisés d'Afrique centrale étaient le Gabon (86 pour cent), São Tomé e Príncipe (62,2 pour cent) et le Congo (62,1 pour cent). Ceux dont la population restait la moins urbanisée étaient le Tchad (27,6 pour cent), la RDC (35,2 pour cent) et la Guinée Equatoriale (39,7 pour cent), qui se trouvent en-dessous de la moyenne de 39,9 pour cent qui est celle de l'Afrique dans son ensemble. On ne s'attend pas à ce que les populations de la RCA, de la RDC ni de la Guinée Equatoriale deviennent majoritairement urbaines avant 2030, et ce seuil ne devrait être franchi au Tchad que vers 2042.

Pendant la décennie 2000/10, c'est en Angola et au Cameroun que les taux d'urbanisation de la population ont été le plus importants – 9,5 et 8,5 pour cent respectivement; entre 2010 et 2020, ce devrait être au Tchad (22,8 pour cent), de nouveau en Angola (12,8 pour cent) et au Cameroun (12,1 pour cent), ainsi qu'au Gabon (3,1 pour cent), ce qui suggère une tendance convergente à terme, quoique à des rythmes bien différents.

Economies urbaines et gouvernance

De nombreux pays d'Afrique centrale sont richement dotés en ressources naturelles qui leur donnent un statut assez privilégié sur le continent. Il en résulte de bons taux de croissance, même si le développement socio-économique ne suit pas nécessairement. De fait, dans bien de ces pays, le revenu par tête stagne lorsqu'il ne baisse pas, alors que la misère se répand à un rythme soutenu et que les inégalités de revenu sont de plus en plus marquées en milieu urbain. La détérioration d'ensemble des conditions de vie pour un nombre croissant de citoyens est devenue plus aiguë. Cela tient largement à la distribution très inégale de la richesse nationale, à la mauvaise gouvernance et à la corruption généralisée. Cette dernière est particulièrement présente dans le secteur primaire (hydrocarbures, minerais et forêts).

La mauvaise distribution de la richesse et du revenu national est telle que les besoins élémentaires d'une part importante de la population d'Afrique centrale ne sont pas satisfaits. L'Angola, pays pétrolier, se distingue aussi dans la sous-région comme celui où les inégalités sont le plus prononcées dans presque tous les aspects de la vie. Ces disparités se retrouvent dans la distribution du revenu, l'accès à un habitat décent, le foncier urbain, l'infrastructure élémentaire et les services sociaux (eau, assainissement, électricité, instruction et santé). Le grand problème de l'Angola est celui de la distribution des richesses. Plusieurs autres pays ne font pas beaucoup mieux.

Les villes et leurs populations ne peuvent se développer ni fonctionner dans les meilleures conditions si seul un petit groupe



▲
Butembo, RDC. ©Guido Potters

a accès à la plupart des ressources et des opportunités économiques.

Etant donné la richesse minière de la sous-région, un accroissement très notable des investissements s'impose pour élargir l'accès au foncier et à l'habitat urbains à un coût abordable ainsi qu'aux équipements collectifs et sociaux élémentaires. L'attention devrait se porter en particulier sur l'amélioration de la sécurité énergétique afin de soutenir la productivité, la création d'emplois et la réduction de la pauvreté dans les villes.

Pauvreté urbaine, taudis et bidonvilles

L'incapacité des pays d'Afrique centrale à s'attaquer aux inégalités et à la pauvreté urbaine a conduit à la prolifération des taudis et bidonvilles dans les villes. Dans le même temps, c'est une bonne part de la population urbaine qui s'est trouvée privée de conditions de vie décentes qui sont pourtant à leur portée, si seulement les politiques publiques qui s'imposent étaient mises en place. A part les inégalités prononcées et l'exclusion socio-économique, nombreux sont les habitants des taudis urbains d'Afrique centrale qui ont aussi à souffrir de malnutrition. Aujourd'hui, il est parfaitement possible de prévenir la dissémination des modes d'alimentation à faible valeur calorique, et même de la faim, mais cela n'empêche pourtant pas bien des ménages pauvres, y compris en ville, de faire face à des périodes de malnutrition.

Les données concernant les villes d'Afrique centrale prouvent que l'économie informelle (dont dépend la majorité des citadins) a ses limites, ce qui veut dire que les démarches destinées à promouvoir l'accès à l'emploi dans le secteur formel doivent être renforcées. L'histoire a amplement démontré que l'industrialisation et la productivité urbaine se développent plus rapidement lorsque l'Etat sait anticiper et faciliter les choses. L'Europe comme l'Amérique du Nord, le Japon et, plus récemment, l'Asie de l'Est, ont montré qu'un développement socio-économique satisfaisant résulte de l'appui des pouvoirs publics à l'industrie urbaine, notamment à travers des systèmes de transport améliorés.

Aujourd'hui, sur fond de libéralisation de l'économie, les inégalités de revenu et de consommation se creusent de plus en plus en Afrique centrale. S'ils veulent tirer parti de leurs amples ressources pour améliorer les conditions de vie de la majorité de leurs populations, les pays de la sous-région doivent réformer la gouvernance urbaine, améliorer la transparence de la gestion du secteur public ainsi que la distribution des richesses nationales, tout en s'attaquant à la corruption et à l'impunité de manière beaucoup plus préventive.

Dans les taudis urbains de la sous-région, les femmes apportent une contribution majeure aux conditions matérielles et financières des ménages. Elles se trouvent donc bien placées pour jouer un rôle important d'agents de transformation dans leur communauté locale. Or la quasi-totalité d'entre elles (95 pour cent) ont besoin de diverses formes de soutien, y compris le crédit à court ou moyen terme. Leurs besoins, aptitudes et capacités doivent être mieux pris en compte par les programmes de développement/d'aménagement qui affectent leurs conditions d'existence. Un appui financier aux petites entreprises tenues par des femmes démultiplierait leur contribution à la lutte contre la pauvreté, tout en favorisant de nouvelles stratégies de survie pour les ménages et en améliorant la condition des catégories les plus défavorisées de la population urbaine.

Les marchés fonciers urbains

En Afrique centrale non plus, le foncier urbain n'est ni bien géré ni bien distribué. Certains gouvernements et certaines collectivités locales de la sous-région ont commencé à améliorer les politiques foncières urbaines, mais il va falloir en faire encore beaucoup plus

pour satisfaire les besoins de la majorité de la population urbaine. Il appartient aux collectivités locales de mettre à jour leurs pratiques en matière d'administration et de gestion foncières, en tirant les leçons des marchés informels avec le caractère très pratique et l'attention aux besoins des intervenants qui les caractérisent. Ces régimes sont ceux qui gouvernent l'immense majorité des transactions foncières urbaines et il est grand temps que cette réalité quotidienne de la vie en ville soit enfin reconnue en bonne et due forme. Plutôt que de stigmatiser les systèmes informels, les pouvoirs publics feraient bien de passer en revue les dispositifs et mécanismes en vigueur dans les marchés urbains informels. Les marchés officiels ont beaucoup à apprendre du bon rapport qualité/prix et des avantages pratiques que peuvent offrir les transactions foncières urbaines informelles.

De nouvelles technologies sont aujourd'hui disponibles pour la gestion et l'administration foncières urbaines; alliées à une plus grande transparence et une meilleure compréhension des liens entre distribution foncière, croissance démographique, changement climatique et développement, ces technologies sont en mesure de jouer un rôle crucial dans l'amélioration du bien-être général comme dans la protection de l'environnement urbain.

Alors que la demande et les prix sont en augmentation constante, la récupération des plus-values foncières revêt un rôle plus important que jamais dans le financement des infrastructures urbaines. Le problème, dans les villes d'Afrique centrale, c'est qu'au moment où le foncier urbain fait l'objet de convoitises toujours plus intenses, les ventes de terrains publics (Etat et municipalité) dépendent de plus en plus de procédures d'allocation confidentielles et entachées de corruption. Lorsque la gouvernance est faible ou corrompue, le foncier public urbain est souvent capté par des privilégiés et vendu ou illégalement cédé pour l'enrichissement personnel. Si l'on ne combat pas les pratiques illicites de cession ou de vente de ces ressources municipales non-renouvelables, les villes vont rester privées de ce qui est pour elles en principe une source non-négligeable de moyens financiers propres. Le foncier urbain a d'ores et déjà cessé d'être une source majeure de revenu pour bien des municipalités d'Afrique centrale. La corruption est devenue si répandue qu'elle a maintenant commencé à toucher les mécanismes d'aménagement urbain. Il faut un débat rigoureux sur l'utilisation des revenus fonciers comme sur l'administration et la gestion foncières, afin d'envisager les moyens de rendre au foncier urbain le rôle crucial qui est le sien dans le financement des politiques municipales.

Les Nouveaux Enjeux

La mobilité régionale

Les migrations sont encouragées par la Communauté économique des Etats d'Afrique centrale (CEEAC), mais certains pays demeurent hostiles à la libre circulation des personnes, des biens et des flux financiers. Les migrations transfrontalières peuvent apporter certains avantages, comme par exemple de meilleures conditions de vie de part et d'autre de la frontière. Les autorités locales, municipales et nationales devraient analyser plus objectivement les effets des migrations transfrontalières. La plupart des migrants sont des individus fortement motivés qui font office de vecteurs d'échanges économiques, technologiques et culturels. Ils apportent des savoirs et cultures différents qui peuvent compléter leurs équivalents locaux. Des villes bien administrées et bien gouvernées qui sont ouvertes à de nouvelles idées, cultures et technologies peuvent servir de creuset idéal pour la croissance économique et l'épanouissement humain.

Les couloirs urbains de développement régional

Des zones de développement transfrontalières de premier plan font leur apparition en Afrique centrale comme ailleurs

sur le continent. L'une se compose de *Brazzaville* et *Kinshasa* (méga-région urbaine), une autre est constituée par le couloir de développement *Luanda-N'Djamena*. Avec plus de 10 millions d'habitants, la région *Brazzaville-Kinshasa* se distingue déjà comme la métropole transfrontière la plus peuplée et celle dont la croissance est la plus rapide. Elle a pour caractéristique de concentrer les activités économiques, industrielles, sociales, sanitaires et politiques du Congo et de la RDC, avec de nombreuses possibilités d'emplois des deux côtés du fleuve Congo. Si le degré actuel de coopération politique, économique et territoriale peut être maintenu ou même amélioré, la méga-région urbaine *Kinshasa-Brazzaville* pourrait bien devenir l'une des plus dynamiques d'Afrique. Toutefois, les deux pays doivent être bien conscients que ce dynamisme reste entravé par un certain nombre de problèmes. Dans les deux capitales, la croissance démographique est rapide alors que gouvernance et gestion sont très inférieures aux besoins. Les infrastructures, y compris sociales, sont négligées et doivent être modernisées; tel est particulièrement le cas de la voirie, l'accroissement rapide du nombre de véhicules étant cause d'engorgement comme d'innombrables accidents de la route. La plupart des autres problèmes urbains ne sont pas plus près de recevoir des solutions, et tant *Kinshasa* que *Brazzaville* doivent d'urgence augmenter chacune leur potentiel productif à travers une gestion améliorée.

Le couloir de 2 000 km en cours de formation entre *Luanda* et *N'Djamena* est l'un des plus importants développements territoriaux récemment apparus en Afrique centrale. La sous-région dans son ensemble reste très sous-développée en termes de liaisons routières, ferroviaires et fluviales, ce qui entrave sérieusement la mobilité des personnes, des biens et des services entre les grandes villes. Cela pose un obstacle notable à la coopération, à l'intégration et au développement économiques de la sous-région.

Les Etats-membres de la Communauté économique d'Afrique centrale (CEEAC) ont adopté un projet de réseau de transport régional fiable et avantageux pour favoriser l'intégration par des liaisons efficaces et peu coûteuses à l'échelle régionale. Comme 80 pour cent des marchandises et 90 pour cent des personnes dans la sous-région transitent par la route, priorité a été donnée à l'aménagement de liaisons routières, notamment entre les capitales de la sous-région avec un engagement à hauteur de US \$6,4 milliards à l'échéance 2010 pour l'entretien ou la construction. Toutefois, les progrès sont lents et il est apparu que l'objectif 2010 ne serait pas tenu.

Il n'en demeure pas moins que la construction de ce réseau routier régional devrait figurer au tout premier rang des priorités régionales, puisqu'il relierait quelque 20 millions de citoyens tout en désenclavant de nombreuses villes secondaires, des villages et des zones rurales le long de son parcours, ce qui permettrait de desservir quelque cinq millions d'habitants supplémentaires. Bien des plus grandes agglomérations sont aussi des ports très actifs, et des liaisons entre grands centres économiques urbains pourraient fortement améliorer la logistique ainsi que les flux de marchandises et de main d'œuvre, y compris la possibilité de donner à certains ports une dimension régionale.

Renforcer ainsi les couloirs logistiques transfrontaliers de la région et construire de nouveaux réseaux routiers ne va pourtant pas suffire. Les gouvernements des Etats de la Communauté doivent en faire bien davantage pour stimuler le développement économique et social de leurs villes en tant que moteurs de la croissance nationale et régionale. La libéralisation des flux transfrontaliers de personnes, de biens et de services, jointe à une réglementation intra-régionale bien adaptée, a un rôle crucial à jouer dans l'amélioration de la productivité, la réduction de la pauvreté et la sécurité alimentaire et

énergétique dans les villes d'Afrique centrale.

Les domaines d'intervention recommandés pour l'Afrique centrale

- Les pratiques de gouvernance à l'échelle nationale et locale doivent s'améliorer pour faire face à une croissance démographique urbaine rapide et de plus en plus problématique. Les efforts doivent notamment se concentrer sur le renforcement des capacités locales en matière de gestion urbaine, afin de maintenir le rôle des villes en tant que moteurs de la croissance et du développement à l'échelle nationale comme à celle de la sous-région.
- De même que les richesses en hydrocarbures, le potentiel hydro-électrique et en création d'emplois est très important dans la sous-région, mais il faut en partager plus équitablement les retombées si l'on veut éliminer les symptômes actuels de sur-urbanisation. Lorsque, dans une ville, la dynamique de fond est *démographique* plus qu'*économique*, la pauvreté prolifère, et les taudis et bidonvilles avec elle. Des infrastructures améliorées et plus largement distribuées amélioreraient la productivité des villes et créeraient des emplois, tout en améliorant les conditions de vie des pauvres qui représentent la vaste majorité des populations urbaines d'Afrique centrale. Par ailleurs, le remplacement du bois de chauffe par des sources d'énergie "propres" et bon marché réduirait les risques pour la santé et la sécurité parmi les citoyens pauvres, tout en réduisant la déforestation.
- Les autorités municipales d'Afrique centrale doivent accorder une attention plus poussée aux services urbains afin d'améliorer le milieu de vie des citoyens et de s'adapter au changement climatique. La collecte des déchets et les systèmes d'écoulement des excès d'eau en sont de bons exemples, puisque leurs défaillances comptent parmi les causes principales des inondations en milieu urbain, comme l'est l'expansion "spontanée" des villes dans des zones dangereuses.
- Confrontées comme elles le sont au défi du changement climatique, les autorités nationales et municipales doivent s'assurer du soutien des partenaires du développement et des organismes de développement bilatéraux et internationaux afin de renforcer, parmi la population, la prise de conscience des effets du changement climatique sur les villes. Une fois correctement informés, tous les citoyens peuvent et doivent intervenir sur les causes locales des variations du climat et se préparer à atténuer les dangers qu'elles comportent. Plus qu'un simple problème environnemental supplémentaire, les pouvoirs publics devraient considérer le changement climatique comme posant une menace qui peut être très sérieuse pour les villes comme plus généralement pour le développement durable.
- Les migrants sont facteurs de changement et de développement. Vu l'importante mobilité qui caractérise la sous-région, les gouvernements devraient commencer à améliorer la liberté de mouvement des populations, des marchandises et des services à l'intérieur de leurs frontières comme entre eux afin de faciliter les échanges commerciaux, culturels et politiques.
- Même si elles sont déjà jumelées, tant géographiquement que symboliquement, *Brazzaville* et *Kinshasa* devraient renforcer leur coopération politique afin d'améliorer les infrastructures et de mieux intégrer leurs gestion et administration urbaines. Cela comprendrait une réglementation bien adaptée et la facilitation des flux migratoires entre les deux capitales afin de favoriser leur développement économique et social.
- Les pouvoirs publics doivent aussi se pencher sur la création d'emplois en milieu urbain. Pour le moment, ce sont le secteur informel et l'emploi indépendant qui comblent l'écart d'une part entre la croissance démographique, et d'autre part les opportunités



▲
Le Cap, Afrique du Sud. ©Don Bayley/iStockphoto

qu'offre l'économie, mais ces palliatifs à court terme ne font qu'entretenir la pauvreté et l'insécurité socio-économique d'une génération à l'autre. Dans ce domaine d'une importance cruciale, les gouvernements doivent, encore une fois, anticiper sur les problèmes à venir et stimuler les activités industrielles urbaines. Le chômage et les inégalités en ville doivent figurer au tout premier plan des préoccupations des gouvernements africains.

- La corruption, la mauvaise gestion des fonds publics et le détournement des fonctions publiques constituent autant de facteurs majeurs dans la distribution inégale des revenus et la montée de la pauvreté urbaine. Il est évident que la corruption – autrement dit, la mainmise illégitime d'une minorité sur le pouvoir, la richesse et les ressources – participe d'un mécanisme plus large de sous-développement.
- Les gouvernements d'Afrique centrale sont instamment invités à veiller à la bonne gestion et à la bonne orientation des couloirs urbains de développement à l'échelle nationale ainsi qu'à leurs liaisons régionales au-delà des frontières. Cela devrait aller de pair avec des accords régionaux sur la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des flux financiers afin de tirer le meilleur parti possible des bénéfices économiques, sociaux et politiques de ces nouvelles configurations urbaines.

Afrique australe – Résumé

Population et urbanisation

Avec 61,7 pour cent de sa population vivant en milieu urbain (estimation 2010), l'Afrique australe est toujours la sous-région la plus urbanisée du continent, et l'on s'attend à ce que cette proportion atteigne les deux tiers en 2020. À l'exception du Lesotho, du Botswana et de la Namibie, un ralentissement progressif de la croissance démographique est en cours, le taux passant de 9 pour cent en 2000/10 à 5,7 pour cent en 2040/50. Contrairement aux autres sous-régions, l'exode rural demeure le facteur principal, le solde étant dû à la croissance naturelle.

Economies urbaines et gouvernance

Les inégalités profondes héritées de l'ère de l'apartheid ont été

perpétuées par les politiques économiques néolibérales qui régissent toujours l'aménagement urbain, même si les discriminations se fondent de plus en plus sur la classe sociale et non la race. Ce sont les jeunes qui se ressentent le plus de ces disparités de développement, alors qu'ils constituent la majorité de la population urbaine. Les gouvernements ont beau avoir investi dans l'instruction publique, les créations d'emplois restent très en-deçà de la demande. Les autorités municipales de la sous-région sont encouragées à faire participer les jeunes à leurs stratégies de fourniture de services et de gouvernance.

Les zones urbaines à bas revenus d'Afrique australe restent soumises à de multiples carences. Les populations urbaines défavorisées sont le plus exposées aux catastrophes et aux maladies, y compris le VIH-Sida, la tuberculose et le choléra. La persistance des inégalités spatiales maintient des conditions similaires à celles que la majorité noire a endurées pendant l'ère coloniale et l'apartheid. De toutes les sous-régions du continent, l'Afrique australe est la plus inégale du point de vue socio-économique, l'extrême pauvreté étant distribuée en fonction des lignes de partage que forment la classe et la race. La fourniture d'eau et d'électricité est marquée, comme les autres grands équipements urbains, par une ségrégation de fait avec une distribution très inégale entre quartiers riches et quartiers pauvres, quoique l'eau soit encore plus inégalement répartie que les revenus. Les inégalités de revenu en Afrique australe sont de plus en plus prononcées en ville comme en campagne, sauf en Afrique du Sud où l'on a pu observer des baisses marginales entre 2001 et 2005 sous l'effet de politiques de redistribution.

Du fait des réformes néolibérales et de la dérèglementation des services de base, ce sont des entreprises privées qui désormais assurent l'eau, l'électricité, l'enlèvement des déchets, l'instruction et les services de santé dans les villes sud-africaines. Cette marchandisation des services a déplacé les responsabilités des collectivités locales vers le secteur privé. L'aptitude à fournir des services et infrastructures et les capacités à planifier, à investir et à créer des emplois ont baissé à *Maputo* comme à *Harare*, *Luanda* et *Lusaka*.

Les marchés fonciers urbains

Comme dans les autres sous-régions, les superficies urbaines ont augmenté en Afrique australe au rythme de la démographie, et les marchés fonciers en ville n'ont été en mesure de servir que les

catégories aisées. Avec leur alliage de règles en bonne et due forme et de pratiques sociales et coutumières, les marchés informels du foncier urbain donnent un accès que n'offre pas ou ne peut pas offrir le marché officiel. Un système défaillant d'administration foncière et des institutions publiques trop passives se montrent de moins en moins à même d'inventorier les cessions foncières, qu'elles soient officielles ou non, ce qui a des répercussions tant sur le bon fonctionnement du marché que sur les recettes fiscales. Une solution d'avenir consisterait, pour les pouvoirs publics, à reconnaître de manière générale les régimes informels en usage dans les villes, et notamment ceux qui concernent les sols, afin d'améliorer l'administration, la gestion et l'offre foncières. Les fonctions ainsi concernées incluraient l'enregistrement de l'occupation du sol, la bonne application des règles élémentaires d'utilisation des sols, le règlement des différends et l'enregistrement des titres par les chefferies locales. Des structures institutionnelles mixtes et provisoires devraient faciliter la participation des organismes de financement immobilier tout en prenant en charge la gestion et la planification foncières à l'échelon du quartier, l'objectif ultime étant d'intégrer ces structures aux fonctions municipales.

Aménagement des métropoles et grands événements sportifs

L'aménagement territorial dans la sous-région a été dominé par des initiatives à l'échelle métropolitaine qui ont concentré la planification intégrée, la fourniture d'infrastructures, les liens ville-campagne et la planification économique. Un degré raisonnablement élevé d'intégration sous-régionale a facilité les événements sportifs de dimensions mondiale et continentale qui auront marqué l'année 2010 dans ces pays: la Coupe d'Afrique de football en Angola, la Coupe du monde de football en Afrique du Sud et les Jeux panafricains à *Maputo*. La Coupe du monde a montré comment l'aménagement urbain peut être influencé par les investissements dans les infrastructures. Ainsi, après avoir accueilli plusieurs matches, *Durban* cherche à se transformer en une cité portuaire et sportive florissante dont les stades et les services seraient en mesure d'accueillir les Jeux olympiques, ceux du Commonwealth ou les Jeux panafricains. Les grands événements sportifs ont accéléré bien des projets d'aménagement urbain. Hormis leurs bénéfices bien visibles, ces événements ont aussi eu des effets néfastes, y compris des expulsions forcées en masse et le déplacement de résidents à bas revenus.

Les domaines d'intervention recommandés pour l'Afrique australe

- Au titre de leurs politiques de développement/aménagement, les pouvoirs publics doivent mobiliser le potentiel et l'énergie des jeunes citoyens à l'aide de formations bien adaptées en matière de création d'entreprises et de technologies de l'information/communication, afin de leur permettre d'établir leurs propres entreprises et de les faire fonctionner. Certaines autorités municipales ont cherché à favoriser des villes plus inclusives, mais aucune n'a vraiment pris en considération les enfants ni les jeunes dans leurs stratégies de fourniture de services et de gouvernance. Les villes devraient s'efforcer de mettre l'Internet à large bande à la disposition de tous les quartiers, au lieu de renforcer les inégalités existantes dans la fourniture de services.
- Vu sa position centrale dans l'économie politique, le foncier devrait se voir conférer un statut constitutionnel, et non purement législatif. Les constitutions nationales devraient fixer des orientations et clarifier les choses concernant les grandes questions liées au foncier, comme la résolution des vieux litiges, la sécurité et la protection des droits quelle que soit la tenure,

la distribution équitable des terres et les acquisitions de terrains publics. Faute de telles orientations très claires et consacrées par la constitution, la réforme foncière ne va pas satisfaire les besoins existants et va se trouver, en plus, exposée à la contestation de la part d'intérêts catégoriels.

- L'information foncière est disponible, mais c'est l'accès à l'information concernant les procédures (plans d'utilisation des sols, procédures d'achat et de location, fiscalité foncière, densité démographique, infrastructures, etc.) qu'il faut améliorer. Cela pourrait se faire à travers les sites Internet des pouvoirs publics, dans un premier temps, diverses applications en ligne étant par la suite mises à disposition. A plus long terme, l'expertise et les capacités des professionnels du foncier (géomètres-experts, urbanistes, experts en estimation, architectes, etc.) doivent être améliorées elles aussi. Au lieu de s'en remettre exclusivement aux universités, les collectivités locales devraient mettre sur pied des programmes de formation qui comportent notamment le partage des savoir-faire, d'un territoire ou d'un pays à un autre.
- Les collectivités locales doivent développer les revenus tirés du foncier. Elles devraient envisager l'imposition d'une taxe à taux unique sur toutes les propriétés ne figurant pas aux rôles. Ce dispositif devrait rester en place tant que les biens n'ont pas pu être évalués et dûment inscrits aux rôles. Les impôts nouveaux et supplémentaires ne sont bien acceptés que s'ils sont transparents et équitables et si les recettes financent des améliorations tangibles à l'échelle du quartier. Toutefois, avant de chercher à augmenter l'assiette de leurs revenus, les collectivités locales doivent tirer tout le parti possible de leurs mandats et compétences existants tout en améliorant la collecte de l'impôt, et à cet égard des villes comme *Lusaka* et *Dar es Salaam* montrent la voie.
- Outre les démarches qu'elles peuvent faire pour réduire leurs déficits financiers, les collectivités locales devraient renégocier leurs mandats avec le pouvoir central. L'occasion s'en présente plus facilement dans les pays où la constitution est en cours de révision, comme le Zimbabwe (et récemment le Kenya en Afrique de l'Est), et qui pourrait donc assigner des rôles et des mandats très clairs aux collectivités locales, comme cela s'est fait au Botswana.
- Comme ailleurs à travers le monde, les autorités urbaines d'Afrique australe doivent se familiariser avec la problématique du changement climatique ainsi que ses effets actuels comme à venir sur leurs territoires respectifs. Elles peuvent le faire à travers divers réseaux ainsi qu'en coopération avec des organismes de recherche, entre autres démarches systématiques visant à mettre en place des systèmes de données et de surveillance bien adaptés. Mis à part le Réseau des villes d'Afrique du Sud (*South African Cities Network*), ces fonctions restent plutôt faibles pour le moment. De fait, la plupart des bases de données urbaines ne comportent que des données limitées en ce qui concerne les villes prises individuellement.
- Les couloirs de développement transfrontaliers offrent des perspectives économiques aux pauvres comme aux investisseurs. La planification économique et territoriale devrait s'intéresser de plus près et de manière bien coordonnée au potentiel de ces nouvelles configurations urbaines. Toute initiative d'aménagement du territoire devrait être élargie pour prendre en compte la composante urbaine.
- La gouvernance devrait encourager ou récompenser la conservation de l'énergie en reconfigurant les bâtiments et en disséminant l'énergie solaire ainsi que l'information auprès des habitants comme de l'industrie, le tout étant soutenu par des technologies bien adaptées qui favorisent les économies d'énergie.

Chapitre Premier

01

L'ETAT DES VILLES AFRICAINES



Une expulsion à Nairobi (Kenya).
© Julius Mwelu/IRIN



1.1

Géographie Urbaine, Croissance Économique et Développement Humain

Des Villes Centrées sur la Personne

L'une des conséquences de la domination de la planification et de la gestion urbaines par les ingénieurs et les urbanistes, caractérisée par les traditions fortement ancrées de planification physique, est que l'on évoque beaucoup plus les villes en fonction de leurs attributs physiques qu'en termes de cadre de vie de leurs populations. De même, les universitaires dont les travaux portent sur les flux de marchandises, la mondialisation et les problèmes d'ordre institutionnel et de gouvernance ont trop facilement perdu de vue les personnes qui sont à l'origine de ces institutions et de ces systèmes, les inspirent et les font agir, et en subissent les répercussions.

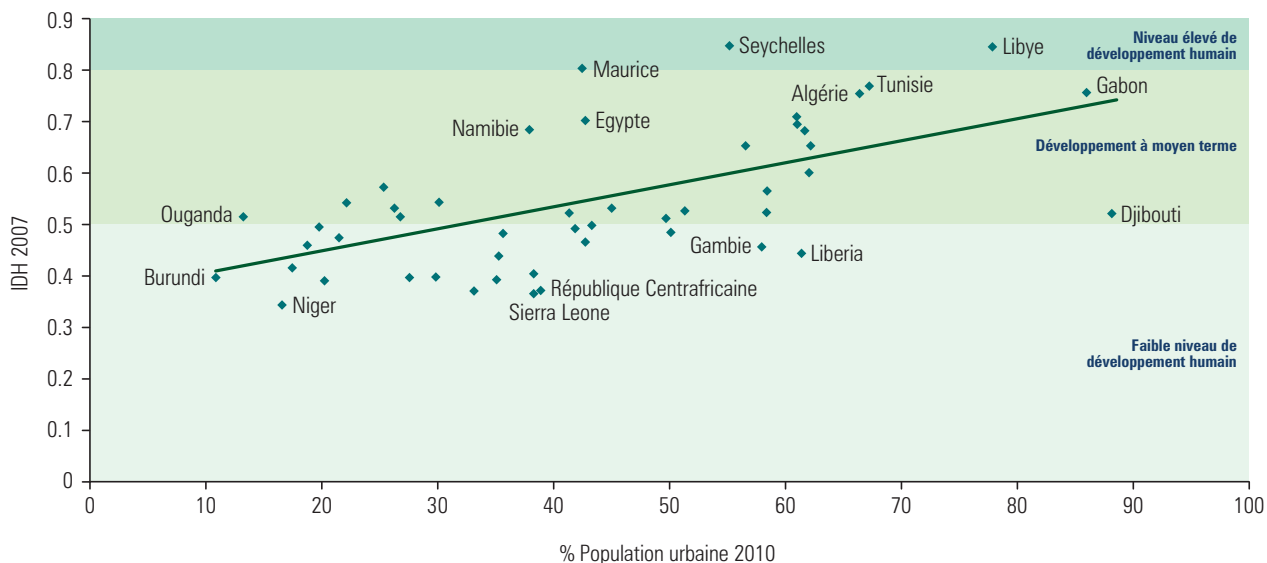
Les villes sont des constructions humaines, que l'humanité façonne et modifie au fil du temps en fonction des besoins et des valeurs supposés dominants. Bien que les villes abritent des populations diverses, les groupes dominants sont, d'une manière générale, ceux dont les valeurs, les intérêts et les besoins sont reflétés dans l'environnement bâti ainsi que dans les institutions

officielles et leurs régimes de réglementation. Cette conception de la planification et de la gestion urbaines a progressivement abouti à la marginalisation et à l'exclusion de pans entiers de la population urbaine, notamment les citadins pauvres et les nouveaux migrants qui, à des degrés divers, se trouvent confrontés à de multiples privations, car ils n'ont pas les moyens matériels de se conformer à des systèmes réglementaires qui, à tous égards, sont hors de leur portée. Il ne leur reste donc d'autre choix que de s'arranger en marge de la réglementation administrative ou de la légalité. Ces exclus ne peuvent construire que des abris de fortune, souvent dans des emplacements dangereux rejetés par les populations les plus aisées, tout en s'évertuant à assurer leur subsistance par des moyens souvent considérés comme non conformes, illicites ou hors la loi. Comme ces exclus sont en permanence exposés aux risques d'expulsion ou de poursuites judiciaires, les villes sont le lieu d'une polarisation, d'une suspicion et d'un affrontement ouvert de plus en plus vifs.



▲
Un marché à Madagascar. ©Muriel Lasure/Shutterstock

GRAPHIQUE 1.1: L'INDICE DE DEVELOPPEMENT HUMAIN



ENCADRÉ 1.1: INDICE DE DEVELOPPEMENT HUMAIN ET TAUX D'URBANISATION

Les instantanés n'ont qu'une valeur limitée et il ne faudrait donc surtout pas les confondre avec les tendances à plus long terme ou les relations de cause à effet. Il n'en reste pas moins que la coïncidence statistique entre le développement humain et le taux d'urbanisation d'une population nationale donnée apparaît on ne peut plus clairement. Le Graphique 1.1 représente la valeur de l'indice de développement humain (IDH/HDI) des pays africains et le pourcentage estimatif de leurs populations nationales respectives résidant dans les zones classées comme urbaines en 2010 (données tirées du Rapport sur le Développement Humain de 2009 publié par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). L'indice de développement humain (IDH) a été choisi de préférence au produit intérieur brut (PIB) par habitant, car il est composé de quatre variables sociales et économiques qui reflètent mieux l'accès aux ressources et aux opportunités.

La tendance est très claire, car elle fait ressortir la relation indéniable quoique peu structurée qui existe entre l'indice de développement humain et l'urbanisation. Ce lien plutôt lâche tient aux défauts inhérents à ses qualités mêmes: vu la diversité des situations qu'il prend en compte, les différentes évaluations chiffrées qui peuvent être faites des diverses variables constitutives peuvent déboucher sur des valeurs d'indice identiques (sans parler des valeurs statistiques atypiques). Les pays figurant vers le haut et la droite du graphique combinent soit des populations relativement peu urbanisées et des valeurs d'IDH élevées (Egypte, Maurice, Namibie et les Seychelles) soit un taux d'urbanisation et un IDH tous deux élevés (Djibouti, Gambie, Liberia). Sur la gauche du graphique, le Burundi se trouve proche de la tendance moyenne, avec un très faible taux d'urbanisation associé à un faible indice de développement humain, alors qu'en Ouganda l'urbanisation est faible comparée à l'indice de développement humain. Bon nombre de ces aberrations extrêmes tiennent à des conditions particulières, comme c'est le cas des Etats exigus, qu'ils soient insulaires ou enclavés (Djibouti, Maurice, les Seychelles), ou dont l'économie repose sur le pétrole (Gabon, Libye).

L'urbanisation sauvage et spontanée, telle que la pratiquent notamment les citadins économiquement défavorisés, a fini par être considérée comme problématique par bon nombre d'urbanistes, de gestionnaires municipaux et autres élites urbaines qui y voient une menace pour leur qualité de vie ou pour leur esthétique urbaine inspirée des canons occidentaux. Toutefois, vu la prédominance de ces formes populaires d'urbanisation et les nombres en cause, les initiatives prises par les populations démunies pour satisfaire leurs besoins en milieu urbain doivent être perçues dans une perspective plus positive. Les procédures d'urbanisme devraient être assouplies, sauf lorsqu'il s'agit de situations jugées objectivement dangereuses ou qui ne devraient tout simplement pas être. L'un des défis majeurs que pose l'avenir "durable" de notre monde désormais majoritairement urbain consiste à voir davantage dans les villes des *concentrations de potentiel humain*, et non simplement de problèmes. Après tout, c'est dans les zones urbaines du monde entier que se concentrent de plus en plus les richesses, la production non-agricole, les infrastructures et les services sociaux de haut niveau ainsi que l'innovation technologique. De quelque manière qu'on mesure la valeur de la production des villes et des agglomérations urbaines, elle dépasse de très loin celle des régions rurales.

Une perspective centrée sur la personne fait ressortir le besoin de règles réalistes et bien adaptées, qu'il s'agisse de l'urbanisme ou de la construction, qui soient à la portée des citadins pauvres et qui facilitent des moyens d'existence "durables" au lieu de les restreindre. En d'autres termes, la maîtrise de la planification de l'espace et de l'aménagement devrait se détacher quelque peu d'une théorie de l'urbanisme irréaliste, de notions d'esthétique urbaine importées de l'extérieur ou de normes réglementaires impossibles à observer. Bien au contraire, les politiques territoriales, d'urbanisme et d'aménagement devraient adopter des normes qui soient en accord avec les besoins des pouvoirs publics et des populations, ainsi qu'avec les capacités réelles des institutions. Si bien des pays africains se sont efforcés d'adapter les codes de construction et les règlements de zonage tout en réexaminant des politiques dépassées ou restrictives, les résultats pour le moment ont été très irréguliers.

Les problèmes de gestion et d'urbanisme qui découlent de modalités de gouvernance urbaine irréalistes ont souvent été aggravés par l'expansion rapide de l'espace urbain au-delà des limites administratives des municipalités.

À l'expansion démographique sauvage ont, pour le moment, répondu en Afrique trois types de stratégie de la part des pouvoirs publics.

Durant l'époque coloniale et celle qui a suivi, les pouvoirs publics ont réagi avec des initiatives audacieuses pour rétablir l'intégrité territoriale; confrontés à divers statuts spatio-administratifs, ils ont déployé des "terres urbaines" qui sous une seule autorité intégraient la totalité de la ville et sa ceinture verte. *Harare*, capitale du Zimbabwe, en est la parfaite illustration. L'expansion du territoire administratif urbain est une solution que devraient envisager les gouvernements et les gestionnaires urbains en Afrique, notamment pour les villes intermédiaires en pleine croissance. Si complexe que cela puisse être du point de vue juridique comme sous d'autres rapports, les avantages à plus long terme sur les plans politique, financier, spatial et économique en valent la peine, les villes devant s'adapter à la croissance démographique en cours et à venir pour au moins toute une génération, ou davantage.

Plus nombreuses ont été les tentatives de création d'instances métropolitaines pour déployer un urbanisme intégré et stratégique à l'échelle de tout un territoire, qui regroupe les représentants des municipalités membres, comme cela se fait à *Accra* et à *Kumasi* (Ghana). Ces interventions peuvent passer par d'importantes transformations politiques et institutionnelles qui souvent ne vont pas sans difficultés, comme l'indique la Section 1.3 du présent rapport. Mais en l'absence de ce type d'intervention, comme dans le cas de l'agglomération de *Dakar* (Sénégal), le résultat est le même, à savoir qu'aucune autorité centrale ne se trouve en mesure de "coiffer" une multitude de municipalités distinctes – plus d'une soixantaine dans le cas de *Dakar* – ce qui rend pratiquement impossible toute tentative de coordination politique de ces unités administratives.

La troisième option se trouve être la plus répandue: c'est celle d'une gouvernance urbaine fragmentée fondée sur l'inertie, l'insuffisance, l'injustice, le manque de réactivité et la corruption. Quelles que soient les conditions locales, le résultat a été le même à travers toute l'Afrique, à savoir des formes incohérentes de gouvernance spatiale et fonctionnelle qui sont loin de répondre aux besoins de la majorité des citoyens. Cette approche repose sur la mercantilisation de la ville, les divers avantages et les services qu'elle procure étant réservés à la frange des citoyens disposant des moyens financiers ou de l'influence voulus pour y accéder. Elle passe aussi par un cloisonnement délibéré de l'espace urbain en juridictions politiques locales dont l'accès aux financements publics destinés aux "biens publics" est différencié et très inégal. Certains trouvent cela acceptable et justifié, puisque les services sont répartis à proportion du paiement des impôts. D'autres soutiennent que la répartition des services en fonction des besoins¹ est un facteur de réduction des inégalités. Toutefois, le cloisonnement urbain et la ségrégation spatiale distendent le lien social et renforcent les inégalités, aggravant au fil du temps la frustration, le mécontentement et la résistance.

Ces trois grands modèles de gouvernance urbaine ont fréquemment donné lieu à une nouvelle dynamique d'expansion spatiale au-delà des nouvelles limites administratives, sous la pression continue de la démographie. Les nouvelles zones périphériques les plus récentes sont habituellement sous la tutelle des collectivités locales avoisinantes et sont souvent catégorisées comme arrondissements ruraux ou comme terres coutumières. Cette situation fait ressortir les différences entre

les moyens humains et financiers, les niveaux de service et même les allégeances et orientations politiques, qui rendent plus difficile pour les habitants de pourtours urbains en expansion constante de réclamer de meilleures conditions de vie ou des services. Par exemple, le ramassage des déchets – si insatisfaisant ou irrégulier qu'il puisse être – s'arrête généralement à la limite administrative du périmètre de la métropole, et la plupart des communes rurales n'offrent pas ce service, même les villages de plus en plus urbanisés ou les banlieues dans lesquelles se déverse² le trop-plein des centres urbains.

Un changement d'attitudes et de pratiques s'impose. Si les villes doivent répondre au défi du développement économique, social et environnemental "durable", il leur faut prendre au sérieux *l'ensemble* de la population et lui donner toutes les possibilités voulues de partage et de participation équitables. L'expérience a, de tout temps, montré que des méthodes autoritaires de gouvernance à travers un urbanisme inadapté ou une réglementation inéquitable n'aboutissent jamais à des résultats satisfaisants. Des règles restrictives en matière de zonage, qui interdisent aux populations de travailler près de là où elles résident, et des normes de construction telles que la plupart des citoyens n'ont pas les moyens de s'y conformer, ne sont que deux exemples d'effets indésirables qui vont déboucher inexorablement sur le mécontentement, la résistance et l'aliénation. En fin de compte, cela peut conduire à des situations qui compromettent la stabilité même de nos systèmes urbains. L'instauration d'un modèle de développement urbain centré sur les personnes et s'inscrivant dans une perspective durable passe par des transformations de grande ampleur qui vont permettre de mieux aborder la situation complexe qui prédomine sur le terrain.

Tout aussi importante est la reconnaissance du fait que les populations représentent des ressources, et non uniquement des problèmes. Mobiliser les énergies humaines, au lieu de les réprimer ou de les aliéner, est essentiel au maintien du dynamisme et de la stabilité des villes. C'est aussi un préalable à la satisfaction véritable et équitable des besoins de développement humain. Favoriser une nouvelle culture de la citoyenneté urbaine et le sentiment d'appartenance chez des citoyens victimes de la pauvreté et de l'aliénation ne va pas toutefois être une tâche facile. La première étape devrait être la reconnaissance du fait que de nombreuses villes africaines ne sont plus des zones géographiques de richesse contenant des îlots de pauvreté. Le modèle qui se déploie actuellement est de plus en plus courant: il s'agit de géographies urbaines très décousues, dysfonctionnelles et non viables où prédominent les inégalités et la souffrance humaine, les zones urbaines se composant de plus en plus de petites enclaves de bien-être, spatialement et socialement séparées des quartiers à croissance rapide et de plus en plus pauvres où réside la majorité des citoyens – la "fracture urbaine". Perpétuer et aggraver les inégalités actuelles revient à cultiver l'instabilité systémique dans les villes d'Afrique. Les zones urbaines devant inévitablement un jour ou l'autre abriter la majorité des Africains, favoriser l'échec social, économique et politique de ce type d'établissement humain de plus en plus important n'est tout simplement pas une option viable.

Le rôle des villes dans les économies nationales et mondiale

Les villes africaines ont des origines historiques diverses et certaines d'entre elles sont vieilles de plusieurs siècles. *Le Caire*, à titre d'exemple, est une des plus anciennes villes du monde, continuellement habitée pendant plusieurs milliers d'années au gré des dynasties successives et d'empires d'importance régionale



▲
Les rives du Nil au Caire (Egypte). ©Brian K/Shutterstock

et mondiale. *Le Caire* demeure un important centre politique et culturel et reste l'agglomération urbaine la plus peuplée d'Afrique. D'autres villes, comme *Alexandrie*, *Kumasi*, *Sofala* et *Tombouctou* ont, de nos jours, beaucoup perdu de leur importance économique et politique, alors qu'elles étaient, par le passé, les grands cœurs urbains d'empires régionaux dont les relations commerciales et diplomatiques englobaient la majeure partie du Maghreb et du Machrek, jusqu'à l'Asie du Sud et même la Chine. Bien d'autres villes, plus récentes, notamment *Le Cap*, *Dakar* et *Nairobi* dont les origines datent de la colonisation, ont été construites par les Européens à des fins commerciales, militaires/stratégiques, d'exploitation minière ou de peuplement, au moment où diverses parties de l'Afrique ressentaient les premiers effets de la mondialisation économique, politique et culturelle. Plusieurs villes hybrides et jumelées ont également fait leur apparition, dans les localités où les colons ont construit des villes en bordure des zones de résidence des populations locales afin de maintenir la ségrégation, comme c'est le cas de *Rabat-Salé*, *Khartoum-Omdourman* et *Kampala-Mengo*. Plus récemment, une série de capitales ont été établies après l'indépendance, dans des territoires souvent ethniquement ou politiquement neutres, ou pour stimuler le développement dans une région pauvre, comme *Abuja*, *Dodoma*, *Lilongwe* et *Yamoussoukro*. Mais la plupart de ces nouvelles capitales ont du mal à sortir de l'ombre de celles qui les ont précédées pendant si longtemps.

La conquête coloniale a provoqué une réorientation profonde des relations politiques et économiques. Elle a créé de nouvelles ouvertures vers l'extérieur et des pôles d'intérêt entre continents, l'exploitation de ses ressources naturelles intégrant de plus en plus l'Afrique dans divers schémas impériaux et, en fin de compte, dans le système mondial moderne en voie d'émergence. Les villes portuaires sont devenues des centres incontournables de ce système, reliées à l'hinterland riche en ressources par des chemins de fer et des axes routiers.

Outre les évolutions politiques et militaires, les facteurs qui gouvernent le flux et le reflux de la fortune des villes incluent aussi

la technologie. L'avènement de l'automobile et, plus tard, de l'avion a entraîné une série de changements dans l'économie spatiale de nombreuses villes africaines et de leurs arrière-pays. Dans certains modes de transport, le progrès technique a eu parfois des effets spectaculaires, comme le passage des chargements en vrac au fret conteneurisé. L'arrivée des vraquiers a entraîné la hiérarchisation des ports ainsi que l'instauration des services groupés et de collecte. Le transport aérien a eu lui aussi un effet important sur la fortune de certaines villes africaines, le passage de l'hélice au réacteur et l'allongement de l'autonomie des appareils éliminant les escales. L'une des conséquences imprévisibles de cette évolution est que de nombreuses localités intermédiaires précédemment destinées au ravitaillement des avions en carburant ou aux escales nocturnes ont perdu cette prérogative au profit des plateformes aéroportuaires de destination.

Mais l'effet le plus profond du progrès technique tient peut-être à la prolifération rapide des technologies de l'information et de la communication (TIC). Celles-ci ont non seulement renforcé la connectivité à large bande sur les autoroutes de l'information, mais elles ont aussi radicalement redéfini les relations spatiales. Ceci est vrai en ce qui concerne les systèmes et les réseaux de ville à ville, mais également pour ce qui est des relations entre les villes et leurs bordures péri-urbaines, et davantage encore entre les villes et les arrière-pays ruraux où les paysans et les petits exploitants, par exemple, peuvent dorénavant accéder à l'information relative aux cours du marché de manière instantanée, sans passer par des intermédiaires. Les technologies de l'information et de la communication sont en train de révolutionner de la même façon les relations intra-urbaines, les espaces économiques et les réseaux sociaux, et les géographies de l'accès à l'Internet et aux ressources éducatives sont elles aussi en évolution rapide, ce qui redéfinit nos conceptions traditionnelles des relations entre le centre et la périphérie. Cette révolution est encore accentuée par l'utilisation des téléphones portables et des panneaux solaires comme auxiliaires des TIC, leur permettant de fonctionner indépendamment des lignes fixes et des réseaux électriques nationaux.

Telle est la toile de fond sur laquelle aujourd'hui l'Afrique voit apparaître des méga-régions urbaines et des couloirs urbains de développement aux contours de mieux en mieux définis et à travers les frontières nationales, et qui rassemblent des dizaines de millions de personnes. Face à ces nouveaux défis, les politiques nationales traditionnelles d'aménagement urbain sont de plus en plus incapables de faire face à l'apparition d'un ensemble complexe et fluide de réalités et de besoins de nature spatiale, réglementaire et politique. Les schémas physiques urbains et les flux interurbains de marchandises, de personnes, de communications et de fonds dépassant de plus en plus les frontières nationales, la gouvernance et les politiques publiques vont devoir suivre si elles doivent être à même d'influencer les résultats. Des attitudes et des politiques plus souples et plus harmonisées vont s'avérer indispensables, de même que des régimes de gouvernance transfrontaliers innovateurs, pour apporter une certaine cohérence et empêcher les investisseurs de jouer les villes et les pays³ les uns contre les autres. Le défi de grande ampleur qui se pose ainsi aux politiques publiques se retrouve très clairement dans le domaine de l'environnement et du changement climatique, où le caractère indispensable de la coopération internationale concertée est désormais bien accepté. Le régime appelé à succéder au Protocole de Kyoto va devoir être intégré aux politiques urbaines générales, et au-delà de l'adaptation aux effets du changement climatique, ou de leur atténuation, qui est déjà tellement nécessaire.

La vulnérabilité des villes aux chocs systémiques

Les chocs systémiques sont des phénomènes aux effets puissants qui affectent tout ou partie d'un système urbain (national ou international), au lieu de se limiter à des effets isolés (sectoriels ou locaux). Ces chocs sont donc à même de menacer la viabilité et la survie d'un système dans son ensemble. Bien qu'il ne s'agisse pas de phénomènes nouveaux, le rythme et l'ampleur du progrès technique et la mondialisation ont considérablement augmenté leur probabilité, leur champ géographique et leur magnitude éventuelle. Certains chocs peuvent survenir soudainement, comme la récession économique mondiale de 2008/09, tandis que d'autres passent par des périodes de gestation plus longues, comme la transition démographique et le changement climatique, avec des effets non moins sérieux mais beaucoup plus durables.

Les fluctuations des cycles économiques constituent naturellement l'un des chocs systémiques auxquels les villes sont désormais exposées, dans une mesure qui tient à leur degré d'intégration dans l'économie internationale, y compris par le truchement des technologies de l'information et des télécommunications. La récente récession mondiale a démontré la rapidité et l'étendue de la vulnérabilité du système financier, qui ne laisse aucun pays complètement à l'abri. Même si les banques africaines se sont largement maintenues à distance des politiques de crédit imprudentes et des instruments financiers à fort effet de levier qui ont causé les dégâts que l'on sait dans les économies plus avancées, les effets secondaires du ralentissement de l'économie mondiale ont eu divers types de répercussion en Afrique, les plus tangibles n'étant autres que la diminution du tourisme ainsi que des reculs dans le développement humain et la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement, sans oublier la réduction de la demande des produits de base et la baisse des flux financiers de l'aide au développement.

Comme une proportion de plus en plus importante de l'humanité vit désormais dans les villes, les effets les plus spectaculaires sur la production et l'emploi (et donc sur les recettes fiscales) se sont fait sentir dans les zones urbaines fournissant des services ou des marchandises au marché mondial. Les villes touristiques comme *Mombasa* et *Malindi* au Kenya, ou *Charm-El-Cheikh* en Egypte et *Victoria Falls* au Zimbabwe (sans compter les crises économique et politique internes du pays) ont connu des baisses d'activité sensibles, tout comme ces villes d'Afrique qui dépendent des exportations agricoles. Dans les cas extrêmes, les villes et localités dont l'existence était liée à un seul type d'activité peuvent même être abandonnées, comme les centres d'exploitation minière lorsque le gisement arrive à épuisement. Tel est le cas de *Jos* au Nigeria (étain), de *Kimberley* en Afrique du Sud et de *Lüderitz* en Namibie (diamant), qui montrent bien comment, après une prospérité spectaculaire, des villes se sont retrouvées sérieusement sur le déclin lorsqu'a disparu leur unique raison d'être.

Ces géographies économiques en constante évolution montrent bien comment les villes et leurs habitants se retrouvent liés ensemble dans le cadre plus large de l'économie mondiale. Une telle intégration peut offrir de nouvelles possibilités de création de richesses et de développement économique qui reposent sur la conjoncture et une compétitivité renforcée. Pareille intégration peut aussi, dans le même temps, rendre plus difficile le maintien de la compétitivité, ou forcer les villes ou les pays à rechercher constamment de nouvelles opportunités face à des évolutions techniques, économiques ou socio-politiques qui peuvent réduire à néant les avantages concurrentiels ou ceux liés à au lieu d'implantation. La spécialisation peut rapidement devenir une source de vulnérabilité. Comme les compétences en matière de finance et d'entreprise y sont rares, les villes africaines se sont notamment montrées mal préparées pour la "spécialisation souple", avec la capacité d'adaptation rapide qui doit être celle des secteurs de haute technologie et des processus de production s'ils doivent rester concurrentiels dans un contexte toujours en évolution.

Le monde contemporain évoluant de manière accélérée, il devient de plus en plus difficile de garder le rythme ou de prendre de l'avance. Il n'est pas donné à n'importe quelle ville d'être comme Genève, Singapour ou Dubaï. Cette dernière aspirait à devenir une plaque tournante mondiale mais se trouve sérieusement aux prises avec une conjoncture où se retrouvent la récession mondiale, un endettement qui s'accumule et la concurrence de capitales voisines – Abu Dhabi (EAU) et Doha (Qatar). Le capitalisme mondial a ses intermittences et l'échec peut coûter très cher, car il peut entraîner l'exode des forces vives à travers la fuite des cerveaux, le rétrécissement de l'assiette fiscale et l'appauvrissement qui en résulte pour les villes, la marginalisation et les tensions sociales. Dans de telles circonstances, il devient de plus en plus difficile de réinventer la ville et de répondre de manière équitable aux besoins des citoyens.

Le changement climatique est le second type de choc systémique qui menace les villes, avec des effets prévisibles quoique sans précédent à court comme à plus long terme. Le changement climatique comporte deux éléments complémentaires: (a) la fréquence et la gravité accrues des phénomènes météorologiques extrêmes de courte durée (par exemple, ouragans/cyclones, ondes de tempête, vagues de chaleur); et (b) des changements à évolution lente qui sont semi-permanents ou permanents (par exemple la montée du niveau des mers, la baisse des nappes phréatiques ou la progression des déserts). Bien que l'Afrique ne contribue que 4 à 5 pour cent des émissions mondiales de gaz à effet de serre, c'est elle qui va en connaître les effets les plus sérieux, selon le 4^{ème} Rapport d'Evaluation du Groupe

Intergouvernemental d'Experts sur le Changement Climatique publié en 2007.⁴ Depuis lors, en 2009, diverses régions du continent ont connu des événements extrêmes, y compris des inondations dans le désert de Namibie (dont certaines parties n'avaient pas vu de pluie depuis plusieurs années) et les grandes famines liées à la sécheresse en Afrique orientale. Ces inondations et ces famines peuvent être liées au phénomène El Niño, mais participent plus probablement d'une tendance à long terme s'inscrivant dans la logique du changement climatique.

Les effets du changement climatique vont se combiner de diverses manières en fonction de la latitude, de la région et des conditions prévalant sur le littoral et les régions intérieures. Les zones côtières vont probablement faire face à des ondes de tempête, à l'élévation du niveau des mers, et à des inondations de plus en plus fréquentes y compris (semi-)permanentes dans les zones de faible élévation. Dans de nombreuses villes côtières, des investissements d'une importance stratégique nationale, tels que les ports, les infrastructures ferroviaires et routières et les zones industrielles, récréatives ou résidentielles, sont sous la menace du changement climatique. En outre, les aquifères côtiers – dont ces zones urbaines tirent souvent une part importante de leur approvisionnement en eau douce – vont subir une salinisation progressive du fait des inondations ou des crues. Dans certains cas, d'importantes zones agricoles qui approvisionnent les villes en denrées alimentaires vont subir un sort semblable. Les villes situées sur les lagunes, les estuaires, les deltas ou les embouchures des grands

fleuves – dont *Alexandrie, Cotonou, Dar es Salaam, Lagos, Maputo* et *Mombasa* – sont particulièrement vulnérables, tout comme la zone de Cape Flats dans la métropole du *Cap*⁵.

Pour les villes intérieures, les défis majeurs pourraient bien être l'augmentation des températures ambiantes et une fréquence accrue des vagues de chaleur, d'où des effets d'îlot de chaleur plus prononcés (avec le risque de la détérioration des infrastructures), le dessèchement de la végétation, l'abaissement des nappes phréatiques et la pénurie d'eau en ville qui en résulte à moins que des infrastructures bien conçues puissent y remédier. Les villes les plus exposées vont être celles qui sont déjà vulnérables à la contrainte thermique et aux problèmes qui en découlent en période estivale, ainsi que celles situées sur ou près de la jonction du désert et de la savane dans le Sahel, telles que *Kano* et *Ouagadougou*. Plusieurs villes de l'intérieur du continent africain sont devenues plus vulnérables aux inondations provoquées par les crues soudaines des cours d'eau consécutives aux événements météorologiques extrêmes, comme telles que *Alexandra-Johannesburg, Brazzaville* et plusieurs autres dans les zones désertiques du Burkina Faso et du Niger. Les tendances de la morbidité et de la mortalité sont également appelées à changer, le paludisme et les maladies d'origine hydrique devant s'aggraver dans les zones inondées et très humides, tandis que la déshydratation et d'autres maladies et décès liés à la chaleur pourraient augmenter – un modèle qu'a connu l'Europe lors des récentes vagues de chaleur estivales.



▲ Les fameuses "défenses" de la ville portuaire de Mombasa (Kenya). ©Sandro Senn

Le changement climatique va certainement exacerber les problèmes liés à l'éco-migration volontaire ou involontaire à destination des villes africaines grandes et moyennes, loin des localités sujettes aux inondations, ainsi que la mobilité à grande échelle, interne et transfrontalière, hors des zones agricoles dévastées par l'évolution des conditions climatiques ou la baisse des ressources en eau disponibles. Les centres urbains situés sur la bordure côtière du Sénégal, par exemple, connaissent déjà l'immigration d'origine écologique, qu'elle vienne de l'intérieur ou des pays voisins. Cela a exacerbé la pauvreté et le chômage en milieu urbain, tout en nourrissant l'afflux de migrants cherchant à rejoindre les îles Canaries, le Sud de l'Italie ou l'Espagne à bord d'embarcations innavigables dans le déraisonnable espoir d'avoir accès à l'un des pays de l'Union Européenne⁶. Des exemples bien précis des problèmes auxquels les villes doivent faire face et des premières solutions qu'elles y apportent figurent aux Chapitres 2 à 6.

Les évolutions démographiques représentent la troisième catégorie de choc systémique auquel sont exposées les villes d'Afrique. Il s'agit de phénomènes complexes, dont certains se produisent lentement comme le vieillissement. Toutefois, ceux qui reflètent des modes de comportement, comme la mobilité, ou la propagation du VIH-sida, ou certaines formes d'éco-migration, sont sujets à évolutions rapides et peuvent être difficiles à prévoir dans des conditions spatiales et socio-économiques elles aussi sujettes au changement. Bien que la population de la plupart des pays africains soit largement composée de jeunes, la moyenne d'âge augmente, puisque les taux de fécondité d'ensemble sont en déclin presque partout. Le nombre d'individus qui parviennent à la vieillesse augmente rapidement – même si la proportion qu'il représente reste encore relativement faible par rapport à la population totale. Cette tendance cause de Nouveaux Enjeux pour l'encadrement social dans un contexte où les structures traditionnelles de la famille élargie sont en cours de dislocation, notamment en ville mais aussi dans les campagnes où les institutions de soins existent à peine. La pauvreté n'en reste pas moins le problème majeur, elle qui tend souvent à exacerber l'effet des pandémies et des maladies curables comme la rougeole, la pneumonie et la gastro-entérite.

Des villes pour le développement humain

Il est important de maintenir une perspective équilibrée sur les interrelations entre l'urbanisation et le développement. En dépit des différents problèmes évoqués ci-dessus, les villes africaines sont de plus en plus devenues des centres d'innovation, de production non-agricole et de vie politique et culturelle. L'association encourageante entre l'indice de développement humain et le taux d'urbanisation (voir Encadré 1.1) suggère que l'urbanisation procure des avantages indéniables. En effet, comme expliqué à la Section 1.6, les perspectives de réalisation de la plupart des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) sont intimement liées à ce qui se passe dans les villes d'Afrique.

L'opinion dominante sous le régime colonial (et celui de l'apartheid en Afrique du Sud et en Namibie) voyait dans l'urbanisation des populations africaines un phénomène culturel et social mal venu qui déboucherait sur une "détribalisation" aliénante puisque les Africains n'ont pas de tradition de vie en milieu urbain. C'est manifestement faux, car des sociétés urbaines très sophistiquées ont déjà existé par le passé ou existent encore dans quasiment toutes les régions du continent africain. En fait, ces préjugés étaient au service

des politiques discriminatoires dans les sociétés d'implantation coloniale, l'objectif étant de préserver la domination politique et économique européenne dans les zones urbaines où les Africains n'étaient admis que dans des conditions strictement contrôlées pour y être exploités et servir de main d'œuvre à vil prix.

L'indépendance politique de l'Afrique a conduit à l'abandon ou au relâchement des restrictions à la migration dans les zones urbaines. Cela a entraîné une croissance démographique très soudaine et rapide dans les villes où les Africains ont élu domicile de manière de plus en plus durable. Au début, les liens sociaux et économiques avec la famille élargie en campagne sont restés solides. Ces liens désormais se relâchent progressivement. Les familles nucléaires africaines sont de plus en plus fréquentes, surtout parmi les classes moyennes et les élites mais aussi, dans certains pays, parmi les ménages à faible revenu, avec l'apparition concomitante de besoins d'habitat urbain et des services qui y sont associés. Ailleurs, la migration circulaire ou oscillatoire entre une ou plusieurs villes et une ou plusieurs zones rurales constitue une stratégie de survie majeure, puisqu'elle permet de répartir les risques économiques d'un endroit à l'autre tout en ménageant l'accès aux services et aux moyens de subsistance dans des localités différentes. Les politiques postcoloniales mal inspirées qui ont cherché à diviser les populations entre salariés en milieu urbain d'une part, et agriculteurs à temps plein d'autre part, sont passées à côté de ces réalités vécues, et elles ont aggravé la pauvreté en mettant à mal bien des stratégies individuelles de survie ou de moyens de subsistance légitimes.

La mobilité et les migrations demeurent un phénomène d'une très grande importance en Afrique puisqu'il est désormais rare que les individus comme les familles passent leur vie entière dans un seul endroit. Les ménages à domiciles multiples sont désormais une réalité courante, certains des membres d'une seule famille résidant dans différentes localités urbaines et rurales pour des périodes plus ou moins courtes ou prolongées. Les modèles de mobilité peuvent changer très rapidement au gré des conditions ambiantes, et désormais transcendent souvent les frontières nationales et même les continents. Par exemple, les envois de fonds ("transferts") de membres de la famille travaillant en Europe, en Amérique du Nord, au Moyen-Orient ou en Australasie constituent désormais une ressource vitale pour de nombreux ménages dans toutes les catégories socio-économiques ainsi qu'une source majeure de devises étrangères pour les gouvernements africains. Les modifications du milieu naturel dues à l'évolution du climat, entre autres, sont aussi cause de déplacements de populations à travers les campagnes, des campagnes aux villes et de l'autre côté des frontières, comme détaillé, par exemple, au Chapitre 3 sur l'Afrique de l'Ouest.

La sociologie de l'urbanisation est complexe et englobe plusieurs processus bien distincts. La ségrégation ethnique du passé a généralement été remplacée par la ségrégation socio-économique. Néanmoins, dans les quartiers pauvres des agglomérations urbaines, les concentrations ethniques demeurent souvent encore fortes, surtout lorsqu'elles sont renforcées par l'exode rural. Même si les quartiers aisés peuvent aujourd'hui comporter davantage de diversité, la vie sociale reste souvent rattachée aux appartenances ethniques ou linguistiques. C'est sous la contrainte et en raison de l'implosion des pouvoirs publics ou des institutions sociales que le système informel et des stratégies de survie inédites font leur apparition, ou ressuscitent sous des formes hybrides.⁷

1.2

Les Inégalités en Milieu Urbain

Les inégalités économiques, sociales et environnementales existent à toutes les échelles spatiales, aussi bien d'une ville tout entière qu'entre ses divers quartiers. Jusqu'à très récemment, les données précises et fiables disponibles sont restées rares, rendant difficile toute comparaison entre villes ou en leur sein ainsi qu'entre pays. Des données devenant désormais disponibles, on peut procéder à des constats d'ensemble, nonobstant des variations considérables entre pays voisins ou de la même sous-région. Ces variations reflètent souvent des circonstances historiques bien particulières et/ou les effets de politiques publiques bien déterminées. Par exemple, l'inégalité tend à être plus faible dans les villes d'Afrique du Nord et celles des pays à faible revenu (telle que mesurée par les coefficients de Gini) que dans les villes des pays à revenu moyen. C'est dans les anciennes colonies de peuplement d'Afrique que l'on trouve les inégalités les plus fortes, là où la ségrégation ethnique institutionnalisée et les politiques d'apartheid ont été appliquées pendant des périodes prolongées. Le tissu social dont ont hérité ces villes reste générateur d'inégalités prononcées, même longtemps après l'abolition des lois discriminatoires.

La diversité des schémas urbains en Afrique tient aux diverses manières dont se sont combinés un certain nombre d'éléments: le dynamisme de l'économie, l'ampleur et la nature de l'intégration d'un pays dans l'économie mondiale et les pressions qui peuvent en résulter, ainsi que les tendances et la structure de la croissance démographique des villes. Il est surprenant de constater qu'aux deux extrêmes de la gamme urbaine – les plus dynamiques et celles qui ont subi les ravages des conflits et de l'exode rural – la capitale et les grandes villes ont eu tendance à croître plus rapidement que les villes moyennes et de moindre importance, et se caractérisent

par une "fracture urbaine" plus prononcée. Dans les villes où l'expansion démographique est plus lente, ou celles qui bénéficient de politiques de redistribution, les capitales sont aussi (in)égalitaires que le pays dans son ensemble. Toutefois, dans l'ensemble, les villes tendent à faire mieux que les campagnes au vu de la plupart des indicateurs économiques, sociaux et environnementaux, puisqu'elles concentrent l'investissement et les opportunités, et c'est bien cet "avantage urbain" qui attire les migrants d'origine rurale.

Pour comprendre la situation actuelle des villes africaines, l'échelle intra-urbaine est plus utile puisqu'elle permet de mettre en relief la manière dont la situation varie d'un quartier à l'autre d'une même ville et celle dont les conditions de vie sont affectées par les facteurs géographiques. Toutefois, les données permettant de mesurer les inégalités économiques intra-urbaines restent rares, et on ne peut donc raisonner qu'à partir de quelques exemples bien choisis.

Les villes africaines présentent, en moyenne, le degré d'inégalité le plus prononcé de toutes les parties du monde, tant en ce qui concerne les villes prises individuellement (lorsque des données par ville sont disponibles) que pour les zones urbaines dans leur ensemble (à l'échelle de tout un pays). De nombreuses villes africaines figurent dans les catégories d'inégalité "très élevée" et "extrêmement élevée". Alors que les villes d'Amérique latine et des Caraïbes étaient jusqu'à une date très récente les plus inégalitaires du monde, le rapport d'ONU-HABITAT sur *l'Etat des Villes dans le Monde en 2010/11* montre qu'elles ont été dépassées par l'Afrique (coefficients-revenu, ensemble des zones urbaines: 0,529 en moyenne en Afrique, contre 0,505 en Amérique Latine-Caraïbes; moyenne des coefficients individuels des villes pour lesquelles ils sont disponibles: 0,581 pour l'Afrique, contre 0,528 pour l'Amérique Latine-Caraïbes).

Les inégalités économiques entre villes et campagnes

Les régions, sous-régions et les villes à travers le monde présentent des inégalités très prononcées en matière économique. Le rapport d'ONU-HABITAT sur *l'Etat des Villes dans le Monde 2010/11* distingue six gradations distinctes en fonction des coefficients de Gini. S'agissant de l'Afrique, les pays individuels se retrouvent dans cinq de ces catégories d'inégalité, qui s'étagent de "relativement faible" (0,3 à 0,399, comme l'Algérie, par exemple) à "très élevées" (0,5 à 0,599, comme l'Éthiopie, le Kenya, le Nigeria, le Botswana et le Zimbabwe, par exemple) et même "extrêmement élevées" (0,6 et au-delà, comme la Namibie, l'Afrique du Sud et la Zambie, par exemple). Les coefficients supérieurs à 0,400 sont considérés comme préoccupants.

La plupart des villes africaines sont confrontées à de fortes inégalités. En tête de liste figure l'Afrique du Sud, où le coefficient d'inégalité des revenus en milieu urbain était de 0,76 en 2005, soit du même ordre que les ratios individuels des grandes villes du pays. Cette



▲ Soweto, Afrique du Sud, a la plus forte inégalité en matière de revenus en Afrique.
©Matt-80. Licenced under the Creative Commons Attribution 2.0 Generic licence

ENCADRÉ 1.2: LE COEFFICIENT DE GINI

Le coefficient de Gini est une mesure de dispersion statistique, exprimée par un chiffre compris entre 0 et 1 qui quantifie les différences de bien-être et de revenu au sein d'une population donnée. Un coefficient de Gini égal à 1 représente l'inégalité complète, soit une situation où tout appartient à un unique individu, tandis qu'un coefficient égal à 0 correspond à une situation d'égalité complète dans la répartition des ressources, chacun en détenant autant. Le coefficient de Gini est parfois présenté sous forme d'indice, le ratio étant multiplié par 100 pour se situer sur une échelle de 0 à 100.

Le coefficient de Gini tire sa force du fait qu'il repose sur l'analyse des ratios. Il compare la distribution du revenu ou de la consommation à travers diverses catégories d'une population donnée. Les séries temporelles du coefficient de Gini donnent à voir si l'inégalité augmente ou diminue. Lorsqu'il est combiné avec le produit intérieur brut (PIB), le coefficient de Gini peut aussi révéler d'autres tendances. Par exemple, si le coefficient de Gini et le PIB d'une population donnée sont tous les deux en hausse, cela veut dire que le surcroît de richesse est partagé par un nombre plus réduit de personnes alors que la pauvreté risque d'être aggravée pour la majorité de la population.

Toutefois, la valeur informative de tout coefficient de Gini ne peut que refléter la qualité des données à partir duquel il est calculé. Comme il n'existe aucune

norme internationale en la matière, on peut manipuler le coefficient soit pour dénoncer des inégalités extrêmes, soit pour démontrer que l'inégalité est minime. Le coefficient de Gini peut en outre induire en erreur car des populations dont les revenus et les coefficients de Gini sont les mêmes peuvent néanmoins comporter des répartitions de revenu et de consommation différentes. Toutefois, lorsqu'ils reposent sur des statistiques fiables et sont utilisés de manière objective les coefficients de Gini peuvent être un puissant indicateur des inégalités dans la répartition des richesses et de leur évolution dans un sens ou un autre dans une société donnée.

Avant d'examiner les inégalités urbaines à partir des coefficients de Gini les plus récents, certaines observations s'imposent en ce qui concerne les définitions. Les données sur le revenu portent sur le seul revenu monétaire (soit les salaires et toutes les prestations sociales), tandis que celles relatives à la consommation (les dépenses des ménages) prennent en compte toutes les catégories, y compris les coûts non-monétaires. Bien que le revenu monétaire constitue souvent un indicateur important de pauvreté lorsqu'il est inférieur à certains seuils, il ne saurait être confondu avec la consommation puisqu'il exclut les sources non-monétaires de revenu telles que la production de subsistance. C'est l'une des raisons pour lesquelles les données basées sur la consommation peuvent être plus fiables dans les pays pauvres.

Cependant, la consommation exclut, de son côté, la part du revenu transformée en épargne, de sorte qu'elle est généralement inférieure au revenu réel. Les principales exceptions concernent les cas où l'épargne est inexistante ou très faible, et lorsque la consommation des ménages porte sur des produits de subsistance (issus par exemple de l'agriculture urbaine, péri-urbaine ou rurale) ou des services non marchands (tels que les échanges de travail). Ces exceptions peuvent porter sur des valeurs importantes, surtout dans le secteur informel. Il appartient aux services statistiques nationaux de décider s'il convient de recueillir des données sur le revenu ou les dépenses/la consommation, ce qu'ils font au vu de l'exactitude qu'ils sont en droit d'attendre en ce qui concerne les réponses aux enquêtes. En Afrique du Sud, par exemple, c'est le revenu qui est privilégié, alors qu'au Mozambique et au Togo c'est la consommation.

Les données relatives aux inégalités en milieu urbain qu'utilise le présent rapport ont été élaborées par l'Observatoire urbain mondial d'ONU-HABITAT et reflètent certaines des difficultés évoquées ici. La majeure partie des données disponibles permettent des comparaisons directes entre sphère rurale et sphère urbaine à l'échelle d'un pays; dans certains cas, des statistiques individuelles sont disponibles pour la ville principale et, éventuellement, un ou plusieurs autres centres urbains.

situation reflète en partie l'héritage de plus d'un siècle de ségrégation raciale institutionnalisée puis d'apartheid. Le cadre législatif de ce système de ségrégation a pu être aboli assez rapidement, mais les structures urbaines de base et la géographie de la ségrégation vont persister encore bien plus longtemps. Les tendances qui se dessinent montrent de plus en plus que la ségrégation ethnique est remplacée par une segmentation en fonction de la classe sociale, comme cela s'est produit dans d'autres anciennes colonies de peuplement, telles que le Kenya, la Namibie et le Zimbabwe où des systèmes identiques de ségrégation ont prévalu par le passé.

Les pays africains où les inégalités en milieu urbain sont les plus faibles, à l'aune des coefficients basés sur la consommation, sont le Togo (0,31 en 2006), le Maroc (0,38 en 1998), l'Égypte (0,39 en 1997), la Mauritanie (0,39 en 2004) et l'Éthiopie (0,38 en 1999/2000). Les coefficients-revenus les plus faibles ont été relevés en Algérie (0,35 en 1995), au Cameroun (0,41 en 2001) et en Ouganda (0,43 en 2005/06). Il faut, toutefois, souligner qu'un faible coefficient de Gini n'est pas toujours bon signe puisqu'il ne s'agit que d'un indicateur relatif d'égalité. Il peut – comme c'est bien souvent le cas – signaler la faiblesse des niveaux de revenu, de consommation et de développement humain à l'échelle d'un pays. Les coefficients les plus bas se trouvent en général dans des pays présentant un faible indice de développement humain, comme ceux de l'Afrique subsaharienne et les pays musulmans d'Afrique du Nord où la pauvreté est très répandue bien que la discrimination imposée par les colons n'y ait pas été aussi prononcée qu'en Afrique australe. Cela montre que des coefficients de Gini peu élevés peuvent, en fait, caractériser des villes où tout le monde est "également pauvre".

En outre, les tendances peuvent parfois s'avérer complexes, même dans les limites d'un seul et même pays, en fonction des dynamiques géographiques ou des effets d'échelle. A titre d'exemple, le coefficient de Gini (revenu) du Botswana a baissé de 0,56 en 1985 à 0,54 en 1993 puis à 0,51 en 2003. En revanche, le coefficient de *l'ensemble des zones urbaines* du pays est resté stable à 0,54 de 1985 à 1993, avant de tomber à 0,50 en 2003, alors que celui des "villages urbains" a augmenté de 0,45 à 0,52 pendant la même période (1993/2003). A *Maputo* (Mozambique), le coefficient de Gini est beaucoup plus élevé que la moyenne nationale en milieu urbain. Il en est de même en Côte d'Ivoire où le coefficient de Gini en milieu urbain est de 0,44, contre 0,50 dans la seule ville d'*Abidjan*. Au Burundi, en revanche, le coefficient de Gini (consommation) en milieu urbain est de 0,49, contre 0,47 à Bujumbura. La désagrégation par ville a donc un rôle important à jouer si l'on veut bien comprendre les structures et les dynamiques intra-urbaines.

Les inégalités économiques ville par ville

Des données par ville sur les inégalités de consommation ou de revenu sont disponibles pour 39 zones urbaines d'Afrique (Tableau 1.1), mais *Addis-Abéba* dispose des deux mesures. Concernant l'Afrique du Nord, aucune donnée par ville ne figure au Tableau. Comme expliqué plus haut, les coefficients mesurant l'inégalité de la consommation sont généralement un peu inférieurs à ceux fondés sur le revenu. Même au sein de chacune de ces catégories bien définies, les comparaisons directes sont rendues difficiles par les différences entre années de référence des données, bien que dans le

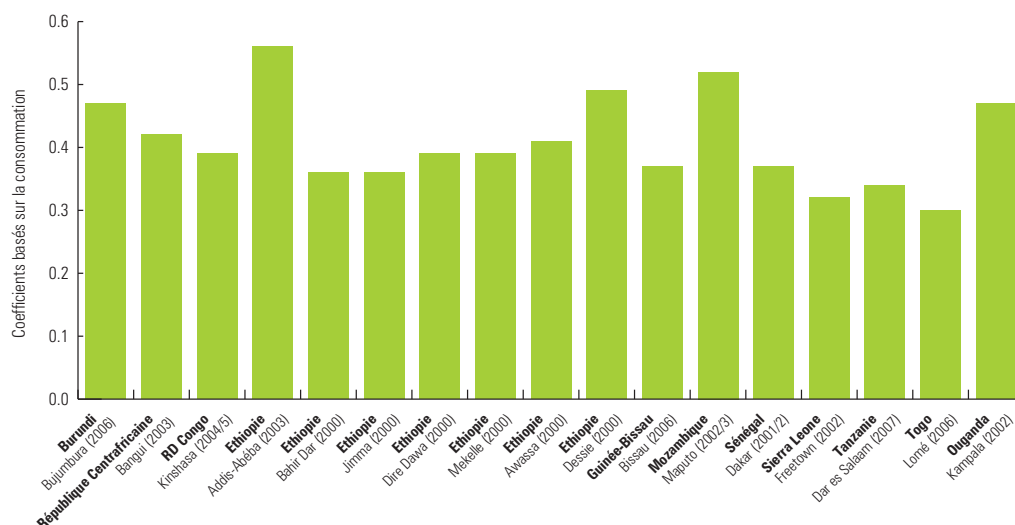
Graphique 1.2.A la série ne comprend que sept années seulement. En revanche, la série de 14 années dans le Graphique 1.2.B signifie que les données relatives à *Accra*, *Maseru*, *Libreville/Port-Gentil*, *Yaoundé* et *Douala* devraient être traitées avec précaution si l'on veut les comparer avec les données de l'an 2000 et des années suivantes. Néanmoins, aucune des données les plus anciennes ne se situe aux extrêmes de la série.

C'est *Lomé*, capitale du Togo, qui a le plus faible coefficient (0,3) d'inégalité économique en milieu urbain, tout comme neuf autres villes dont le coefficient de Gini est aussi inférieur à 0,399. Cinq autres villes se trouvent entre 0,4 et 0,49, et deux villes seulement, *Maputo* et *Addis-Abéba*, présentent des coefficients supérieurs à 0,5. Sauf mauvaise qualité des données, cela semble indiquer que ces zones urbaines sont toutes situées dans certains des pays les plus pauvres d'Afrique, dont la totalité (à l'exception de l'Ouganda et de la Tanzanie) figuraient en bas du classement de l'indice de développement humain tel que publié par le PNUD en 2009. Cette

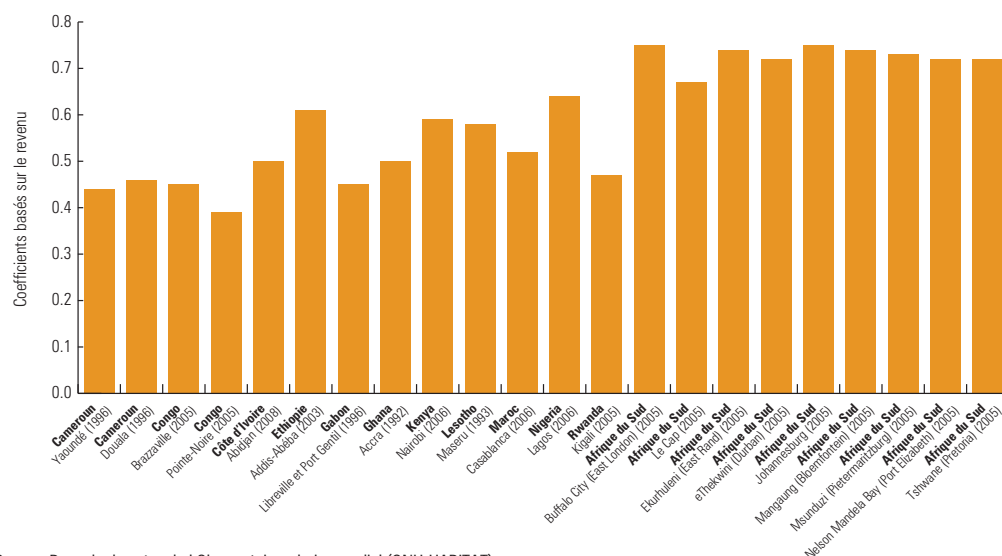
catégorie des "pays les plus pauvres" ne compte plus aujourd'hui que 24 des 182 pays figurant au classement, mais l'Ouganda et la Tanzanie se trouvent près du bas de la catégorie de développement humain "moyen". Bien que l'économie de certains de ces pays ait bénéficié d'une certaine croissance ces dernières années, et que leurs capitales y aient été pour beaucoup (ce qui peut être un facteur d'aggravation des inégalités économiques), l'inégalité d'ensemble, telle que mesurée par la consommation, tend à être moins prononcée dans un contexte de pauvreté relative, malgré l'existence de petites élites fortunées.

Les données en provenance d'Ethiopie sont particulièrement intéressantes car elles permettent la comparaison directe entre *Addis-Abéba*, principale métropole et capitale du pays, et six villes provinciales. A l'exception de *Dessie*, les centres urbains de moindre importance se caractérisent par des inégalités de consommation peu prononcées, alors qu'elles sont très marquées à *Addis-Abéba* (coefficient de Gini: 0,56). Cela reflète la primauté de la capitale,

GRAPHIQUE 1.2.A: LES INÉGALITÉS ÉCONOMIQUES EN AFRIQUE URBAINE - COEFFICIENTS BASÉS SUR LA CONSOMMATION



GRAPHIQUE 1.2.B: LES INÉGALITÉS ÉCONOMIQUES EN AFRIQUE URBAINE - COEFFICIENTS BASÉS SUR LE REVENU



Source: Base de données de l'Observatoire urbain mondial (ONU-HABITAT)



▲
Addis-Abéba, Ethiopie. ©Manoocher Deghati/IRIN

phénomène qui attire toujours plus de migrants et de personnes déplacées. Capitale de l'Éthiopie et siège de diverses organisations internationales et des activités commerciales et industrielles du pays, *Addis-Abéba* a concentré les nouvelles constructions, les infrastructures et l'investissement étranger depuis la libéralisation de l'économie au début des années 1990. La libéralisation elle-même a été responsable d'une inflation considérable des prix, qu'il s'agisse des denrées alimentaires et autres produits de nécessité courante, ou des loyers dans une situation où la demande de logements est supérieure à l'offre. De fait, les données comparatives montrent qu'à *Addis-Abéba*, le coefficient de Gini (consommation) a augmenté de pas moins de 24 pour cent entre l'an 2000 et 2003, contre 11 et 8 pour cent respectivement pour les villes de *Dessie* et *Dire Dawa* pendant la même période. Les villes d'*Awassa*, *Bahir Dar* et *Jimma*, en revanche, ont vu les inégalités dans la consommation se réduire notablement entre 1994 et l'an 2000, l'accès aux services sociaux et aux équipements collectifs y ayant été amélioré.

Depuis la fin de la guerre civile au Mozambique au début des années 1990, le dynamisme économique du pays a privilégié *Maputo* au détriment du reste du pays, où le coefficient d'inégalité a augmenté de 18 pour cent entre 1996 et 2003 (SWCR, 2010).

La fourchette des coefficients de Gini basés sur le revenu (Graphique 1.2.B) est beaucoup plus large que celle des inégalités de consommation, commençant avec le coefficient de 0,39 de *Pointe-Noire* (République du Congo) pour aboutir à celui de 0,75 qu'ont en partage *Buffalo City* (East London) et *Johannesburg*, Afrique du Sud. De fait, toutes les villes sud-africaines citées dans le Graphique ont des coefficients supérieurs à 0,70, à l'exception du *Cap* (0,67). Cet écart reflète les disparités de revenu, de prestations sociales et d'investissement social fondées sur l'appartenance raciale qui pendant l'ère de l'apartheid ont caractérisé ce qui reste l'économie la plus avancée du continent. Ces inégalités sont légèrement moins prononcées qu'à la fin des années 1990 grâce

aux politiques de redistribution des gouvernements qui depuis se sont succédé, notamment les retraites et autres prestations sociales, le salaire minimum et la gratuité pour les besoins élémentaires en eau. Toutefois, les inégalités restent très prononcées, ce qui menace sérieusement la stabilité sociale et politique. De fait, la pression populaire en faveur d'une redistribution accélérée ne fait que monter, comme le montre, au Chapitre 6, l'exemple des allocations gratuites d'eau en Afrique du Sud.

Lagos, ville principale du Nigéria, se caractérise elle aussi par des inégalités très prononcées, la pauvreté s'étalant au milieu d'énormes richesses et de la corruption dans le plus grand pays producteur de pétrole d'Afrique. Son coefficient de Gini (revenu) de 0,61 est supérieur à celui d'*Addis-Abéba*. Les coefficients basés sur le revenu sont sujets à des évolutions rapides: celui d'*Abidjan*, par exemple, a augmenté de 21 pour cent entre 2002 et 2008, sous l'effet conjugué de la guerre civile et des perturbations économiques comme des déplacements de populations qu'elle a entraînés⁸.

Les dimensions des multiples privations en milieu urbain

La polarisation économique est étroitement liée à des inégalités dans la satisfaction des besoins élémentaires; il s'agit avant tout de l'accès à un logement décent, à une eau potable salubre et à l'assainissement (y compris les déchets solides et les égouts), aux services de santé et d'instruction et à un cadre de vie sans danger.

La proportion de la population vivant en ville dans des logements insalubres (taudis ou bidonvilles) constitue l'un des principaux indicateurs de pauvreté et de privation en milieu urbain, car cela signale d'habitude que les autres besoins élémentaires ne sont pas satisfaits non plus. Dans plusieurs pays africains sur lesquels la base de données de l'Observatoire urbain mondial d'ONU-HABITAT dispose de données relativement fiables, cette proportion

TABLEAU 1.1: POPULATION DES TAUDIS URBAINS, QUATRE PAYS D'AFRIQUE, 1990-2010

	1990	1995	2000	2005	2007	2010*	1990	1995	2000	2005	2007	2010*
	Population urbaine (000s)						Proportion habitant des taudis					
Nigeria	33 325	42 372	53 048	65 270	70 539	78 845	77,3	73,5	69,6	65,8	64,2	61,9
Afrique du Sud	19 034	22 614	25 827	28 419	29 266	30 405	46,2	39,7	33,2	28,7	28,7	28,7
Egypte	23 972	25 966	28 364	31 062	32 193	34 041	50,2	39,2	28,1	17,1	17,1	17,1
Maroc	12 005	13 931	15 375	16 763	17 377	18 374	37,4	35,2	24,2	13,1	13,1	13,1

* Projections

Source: Base de données de l'Observatoire urbain mondial d'ONU-HABITAT (certaines des données sont des interpolations)

a diminué au cours des deux dernières décennies. C'est en Egypte (de 50,2 à 17,1 pour cent), au Mali (de 94,2 à 65,9 pour cent) et au Sénégal (de 70,6 à 38,1 pour cent) qu'entre 1990 et 2005 la proportion de citoyens habitant des bidonvilles a baissé de la manière la plus spectaculaire. Au Ghana, le coefficient de Gini est tombé de 68,7 pour cent en 1990 à 38,1 pour cent en 2010 (estimation); à Madagascar, de 93 à 75,3 pour cent; en Afrique du Sud, de 46,2 à 28,7 pour cent; et au Bénin, de 79,3 à 69,3 pour cent, toujours entre 1990 et 2010. Au Kenya et en Namibie, les coefficients sont demeurés pratiquement inchangés, soit juste un peu en-dessous de 55 pour cent et à 33-34 pour cent respectivement. A l'inverse, d'autres pays ont vu l'habitat insalubre se développer dans les villes, avec des augmentations de 4 à 9 pour cent ces 20 dernières années au Malawi (69,6 pour cent des citoyens en 2010), au Mozambique (80,8 pour cent) et en République Centrafricaine, (96,4 pour cent). Ces tendances défavorables donnent à penser que le rythme de l'exode rural et celui de la croissance naturelle de la population urbaine restent plus rapides que les mesures de régularisation de l'habitat informel, la construction de logements bon marché et les programmes de modernisation des infrastructures. Dans certains cas, l'incohérence ou la réorientation des politiques publiques (comme en Namibie juste après l'indépendance en 1990) et/ou les contraintes de financement ont entravé les progrès. Au Mozambique, l'augmentation relative qui semble avoir caractérisé la population des taudis est survenue alors que l'économie du pays s'est retrouvée en pleine croissance après la fin de la guerre civile en 1991. Cette situation met clairement en relief l'absence au Mozambique de véritables programmes de lutte contre la pauvreté urbaine. De manière plus générale, la situation illustre bien l'absence de relations claires entre la croissance économique d'une part, et l'amélioration générale des conditions de vie dans bon nombre de pays africains, d'autre part.

Même là où la *proportion* des citoyens vivant dans un habitat insalubre a été notablement réduite, le nombre en valeur *absolue* a souvent augmenté du fait de l'énorme croissance démographique des villes. Comme le montre le Tableau 1.1, cela vaut pour le Nigeria et l'Afrique du Sud, mais non pour l'Egypte ou le Maroc. De fait, l'Afrique du Nord se distingue du reste du continent comme par ailleurs des régions dites en développement dans la mesure où elle a réussi à faire baisser les nombres tant relatifs qu'absolus de citoyens vivant dans un habitat insalubre, et ce alors que sa croissance démographique ne faiblit pas.

L'un des éléments qui s'opposent à tout progrès soutenu dans l'amélioration de l'habitat n'est autre que la forte proportion de citoyens pauvres qui résident dans des zones particulièrement exposées aux effets du changement climatique et aux risques environnementaux "ordinaires". L'augmentation des crues provoquées par la fréquence plus marquée des fortes tempêtes et par la montée du niveau des mers fait peser une menace sur les terrains de faible élévation, marécageux ou sujets aux inondations dans les vallées fluviales et les plaines d'inondation adjacentes, le long des rives des estuaires et dans les zones côtières de basse altitude, alors que les citoyens pauvres installés sur des pentes abruptes ou en bordure de décharges publiques peuvent être exposés aux glissements de terrain provoqués par des pluies plus abondantes et plus fréquentes. L'amélioration et la régularisation de l'habitat insalubre dans ces zones devraient recevoir la priorité, après une évaluation des risques qui, comme il se doit, prenne en compte les effets du changement climatique. Dans certains cas, le renforcement des normes de construction et d'infrastructures peut s'imposer, s'agissant par exemple du relèvement des fondations des bâtiments, du renforcement des routes ou de l'augmentation de la capacité de drainage des eaux pluviales. Dans d'autres cas, lorsqu'on s'attend à une fréquence et une gravité plus prononcées des crues ou des inondations semi-permanentes du fait de l'élévation du niveau de la mer, la nécessité peut s'imposer de mettre en place de très importants dispositifs de protection contre les inondations, ou de réinstaller les résidents dans des localités plus sûres.

Dans tous les cas, l'accès des citoyens pauvres à un habitat durable va passer par une forte croissance des investissements et des coûts d'entretien prévisibles. Faute de quoi le prix à payer sera beaucoup plus lourd, qu'il s'agisse du coût financier supplémentaire des mêmes investissements s'ils devaient être réalisés par petites étapes au fil des ans, ou du coût humain supporté par les citoyens pauvres sous forme de perturbation, de destruction, de perte des moyens de subsistance et peut-être même de perte de vies. L'inaction ne fera qu'exacerber la pauvreté et le dénuement. Il n'est plus question de rester sans rien faire pour atténuer les effets du changement climatique ou mettre au point de véritables stratégies générales d'adaptation, pas plus qu'il ne saurait être question d'en reporter la responsabilité sur les générations à venir. Il s'agit là d'un impératif immédiat, puisque nombreux sont ceux qui dans les villes d'Afrique en ressentent déjà les effets, tant dans les zones côtières de basse altitude que dans l'intérieur des terres. Les chapitres qui suivent en donnent des exemples.

1.3

Gouvernement ou Gouvernance?

La gouvernance à plusieurs niveaux

Sous la pression de la croissance démographique et de l'urbanisation progressive, d'immenses systèmes urbains régionaux tels que les grandes régions métropolitaines, les mégapoles et les méga-régions urbaines font aussi maintenant leur apparition sur le continent africain. Elles se caractérisent toutes par un étalement de l'espace urbain au-delà des limites administratives des municipalités, empiétant par là sur les zones rurales avoisinantes tout en absorbant les petites villes et les villages qui se trouvent sur leur trajectoire de croissance.

Une difficulté commune à laquelle ces nouvelles configurations doivent faire face n'est autre que la définition d'une gouvernance, de schémas d'urbanisme et d'orientations pour l'aménagement du territoire à la nouvelle échelle qui est la leur, ainsi qu'une gestion intégrée de ces systèmes urbains régionaux. Les structures de gouvernance traditionnelles, telles que les administrations municipales, les conseils provinciaux, les autorités du district fédéral, etc., ont, sans aucune exception, fait la preuve de leur insuffisance car leurs structures juridiques et institutionnelles ont été conçues pour des villes monocentriques à structure municipale unique, plutôt que pour des systèmes de région urbaine à structure multimunicipale et multinodale.

On aura souvent bien essayé, à travers le monde, de définir des schémas d'urbanisme à l'échelle régionale et de gestion intégrée pour les systèmes urbains multimunicipaux, que ce soit à travers des structures de coopération ou de coordination, mais rares sont celles ont donné des résultats satisfaisants. Parmi les exceptions figure la Métropole du Delta, aux Pays-Bas, conurbation composée des régions métropolitaines d'Amsterdam, de Rotterdam, de La Haye, d'Utrecht et de villes de moindre importance. Toutefois, cette méga-région urbaine a depuis 1945 fait l'objet d'interventions spatiales et administratives et de mises à jour constantes mais cohérentes et permanentes de la part de l'Agence centrale d'urbanisme des Pays-Bas, en coopération avec les services d'urbanisme provinciaux et municipaux. Dans toutes les autres configurations de villes-régions à travers le monde, il devient de plus en plus évident que la gouvernance urbaine telle qu'elle s'applique aux établissements mono-municipaux traditionnels n'est pas à même de répondre aux exigences des villes-régions en matière de gestion. Les tentatives qui ont été faites de mettre en place une gouvernance intégrée ont habituellement échoué, leur définition juridique et territoriale étant sujette à trop d'incertitudes. Les doubles emplois et les hiatus entre compétences autonomes qui en ont résulté ont invariablement affecté l'articulation des compétences et de l'autorité publiques et leur répartition, si claires qu'elles aient été. Les frictions qui se produisent dans la gouvernance des villes-régions sont généralement dues à des conflits d'autorité non résolus entre les trois principaux groupes d'intervenants ou en leur sein même, à savoir (a) le gouvernement central; (b) les collectivités locales, et (c) la société civile.

Comme bien des villes-régions comprennent la capitale du pays, le gouvernement central (directement ou par l'intermédiaire de ses ministères) a tendance à intervenir dans leur gouvernance urbaine au détriment de l'autonomie locale. Aux échelons inférieurs, les conseils provinciaux, communaux et de quartier ont souvent des objectifs et des programmes d'action contradictoires avec des compétences et des fonctions qui se chevauchent. Le secteur privé et la société civile, de leur côté, exigent de plus en plus de participer aux décisions en matière de politique et de gouvernance urbaines, ajoutant ainsi à la confusion générale. La multiplicité des parties en jeu, leurs différences de structures institutionnelles, de pouvoir d'influence et de mandat se conjuguent pour rendre extrêmement difficile la mise en place d'une gestion, d'infrastructures et de services urbains coordonnés à travers tout un territoire. Toutes ces parties prenantes cherchant simultanément à faire sentir leur influence sur les processus de gouvernance urbaine, de nouvelles approches s'imposent très clairement qui assignent des fonctions d'autorité et de gestion on ne peut plus claires à chacun des divers échelons responsables de la gouvernance des grandes configurations urbaines.

Bien qu'il ne semble exister aucun modèle unique d'application universelle en matière de gouvernance et de gestion des villes-régions, cinq types de mesures semblent pouvoir s'appliquer avec une pertinence pratique de portée assez générale, comme suit:

- (1) La première mesure consisterait à créer des mécanismes efficaces pour *coordonner l'urbanisme et la maîtrise des aménagements à l'échelle de la région*. La complexité croissante des villes-régions tend à transférer des questions et responsabilités d'un intérêt majeur pour les métropoles soit à l'échelon inférieur (municipalité, quartier et communauté) soit au niveau supérieur (national). Or au lieu de se borner à (dé)centraliser des problèmes territoriaux complexes, la responsabilité et l'autorité devraient, dans l'idéal, être conférées à toute une série d'échelons – macro, micro et intermédiaires – de coopération, avec pour objectif de préserver les pouvoirs de tutelle, l'intégration et la coordination à l'échelle régionale et de maximiser la participation politique à l'échelon local.
- (2) Les villes-régions ont pour caractéristique une fluidité spatiale permanente. Les politiques publiques devraient donc permettre *des ajustements permanents des compétences fonctionnelles et des limites administratives*. Ces dispositifs malléables peuvent être difficiles à mettre en place et à faire fonctionner, mais ils fourniraient la souplesse voulue pour mettre au point des stratégies qui soient toujours prêtes à s'adapter aux développements en cours ou qui font leur apparition.
- (3) *L'autorité centralisée gouvernant une ville-région tend à ne bien fonctionner que pour les questions qui se posent véritablement à l'échelle de cette région*, comme la gestion d'ensemble des infrastructures routières et la circulation, la planification des transports en commun, la fourniture d'eau et d'électricité, etc.

Les autres compétences devraient être réparties sous diverses formes de gestion urbaine à plusieurs niveaux qui, si elles doivent être légitimes, doivent être soumises au contrôle local à travers la décentralisation, la démocratie et la participation.

- (4) Même si la centralisation de la tutelle réglementaire à l'échelle de la ville-région peut conduire à une meilleure coordination, *la véritable participation populaire ne peut avoir lieu qu'à travers des pouvoirs de décision renforcés à l'échelon inférieur*. Face à l'ampleur et la complexité toujours accrues des systèmes métropolitains, et vu la diminution des recettes municipales, la participation et l'entraide communautaire peuvent déboucher sur des solutions bien adaptées aux questions d'intérêt local.
- (5) Il est impératif de *réévaluer les structures bureaucratiques centralisées là où elles existent, et de rendre les processus de prise de décision aux échelons inférieurs à la fois plus efficaces et plus réactifs*. Initiative et contrôle à l'échelon local rendent de nombreuses fonctions urbaines plus autonomes et plus viables, tout en délestant les niveaux supérieurs de gouvernance de la charge de la micro-gestion. Une responsabilisation locale sous bonne gouverne permet aussi de mobiliser plus facilement les entreprises privées et les collectifs populaires sur le terrain.

Dans bien des pays d'Afrique, les systèmes métropolitains et les villes-régions sont confrontés à deux défis majeurs: (a) adapter la décentralisation politique et fiscale aux besoins locaux tout en assurant la gestion si nécessaire, à l'échelle du territoire concerné, des travaux publics et des services; et (b) s'attaquer aux processus complexes de ségrégation socio-spatiale qui sont à l'origine de différences et d'inégalités très prononcées dans les services fournis au sein d'une même métropole.⁹

Des réformes innovantes en matière de gestion des métropoles sont en cours à travers le monde, à la recherche de formules pratiques pour la gouvernance des villes-régions. S'inspirant des traditions d'administration publique, des cadres constitutionnels, des méthodes d'urbanisme, des circonstances historiques, des conditions socio-économiques et des cultures politiques nationales les plus divers, des pays plus avancés et d'autres en développement ont cherché par tâtonnements les meilleures méthodes d'urbanisme et de gouvernance pour les villes-régions à municipalités multiples. L'expérience des dernières décennies a débouché sur quatre grands types de structures de gouvernance à l'échelle de la ville-région: (1) les collectivités locales autonomes; (2) l'autorité locale de type confédéral; (3) des systèmes mixtes de gouvernance régionale; et (4) la gouvernance régionale unifiée.¹⁰

(1) Les collectivités locales autonomes

Dans certaines villes-régions, l'autorité et le pouvoir sont conférés à des collectivités locales qui jouissent d'un degré élevé d'autonomie, y compris concernant l'urbanisme, la mise au point des politiques publiques et la législation.

Ce type de gouvernance à l'échelle d'une ville-région convient mieux aux pays ayant une tradition d'autonomie locale et de gouvernance municipale bien affirmées, mais s'accorde moins là où le gouvernement central est dominant. L'expérience a montré que cette formule "collectivité locale autonome" – la moins envahissante et la plus facile à appliquer – a tendance à déboucher sur des résultats régionaux fragmentés et non coordonnés; la raison en est que rien n'empêche chacune des municipalités d'appliquer son propre programme sans faire attention aux besoins plus vastes qui sont ceux de la ville-région. Il est difficile de pallier à ces inconvénients par

des dispositifs de suivi et d'évaluation, en l'absence d'un organisme spécialement chargé d'examiner les résultats de chaque municipalité, ou d'intervenir de façon autoritaire pour rectifier les dérives.

(2) L'autorité locale de type confédéral

Dans cette configuration, les collectivités locales décident librement d'instaurer entre elles des liens de coopération; elles se mettent d'accord sur les compétences à l'échelon de la ville-région qui vont être confiées à une autorité supérieure spécialisée investie d'un mandat et de pouvoirs clairement définis (telle qu'une autorité chargée de l'aménagement de la métropole). Cette autorité régionale supérieure rassemble les principaux responsables municipaux de toutes les collectivités locales regroupées dans la ville-région, de sorte que toutes les décisions reflètent leurs points de vue. La réalité de l'autorité et du pouvoir reviennent, toutefois, aux collectivités locales.

L'efficacité de ce dispositif de gouvernance dépend manifestement de quel pouvoir réel dispose l'autorité régionale. Ce système ne peut réussir que si toutes les autorités locales de la ville-région participent et adhèrent aux décisions de l'organisme régional. Du fait que cette formule "confédérale" permet aux municipalités associées d'exercer un contrôle très important sur l'autorité régionale, le consensus peut parfois s'avérer difficile. L'autorité régionale peut se révéler impuissante et inefficace si les collectivités locales associées sont incapables de se mettre d'accord. Il faudrait qu'elles conviennent d'un mécanisme de suivi et d'évaluation, les mesures correctives relevant de la pression des pairs.

(3) Les systèmes mixtes de gouvernance régionale

Dans les systèmes mixtes de gouvernance régionale, les échelons supérieurs de l'autorité publique (nationale, Etat/province) partagent le pouvoir avec les collectivités locales dans l'exercice de certaines missions publiques bien définies. Celles-ci sont définies en vertu de dispositifs souples et divers qui reposent sur les contraintes et les réalités politiques.

De toute évidence, le succès de cette formule va dépendre des particularités locales, de la nature des accords conclus et de la bonne application par tous des décisions prises. Elle a pour inconvénient de forcer les collectivités locales à négocier avec une autorité publique supérieure dont elles ne font pas partie et à laquelle elles doivent céder une partie de leur autonomie. Et c'est à cet échelon supérieur qu'elles s'en remettent pour le suivi, l'évaluation et les mesures correctives.

(4) La gouvernance régionale unifiée

Cette formule confie à une seule autorité publique, généralement un ministère à part entière, la responsabilité de toute la ville-région. Les schémas urbains et leur exécution dépendent de cet organe, comme aussi le suivi et l'évaluation.

Les collectivités locales exercent un nombre limité de compétences subalternes clairement définies dans un cadre d'ensemble fixé par l'autorité supérieure. Vu la réduction notable de l'autonomie des collectivités locales faisant partie de la ville-région, ce type de gouvernance à l'échelle régionale convient mieux aux pays ayant une tradition de gouvernement central fort et dominant, plutôt qu'à ceux dont la tradition d'autonomie locale et de gouvernance municipale est bien ancrée. Les résultats de ce modèle dans l'ensemble de la ville-

région tendent, sans surprise, à être dans l'ensemble plus cohérents et mieux coordonnés.

S'il est une conclusion à tirer de ce tour d'horizon des pratiques en vigueur, c'est que le choix de la structure de gouvernance la mieux adaptée est, en fin de compte, fonction des réalités politiques nationales et locales. Les quatre formules évoquées ci-dessus visent toutes à surmonter les retombées néfastes qui s'attachent à toute fragmentation de la gouvernance urbaine. La leçon à tirer des décennies passées, c'est que lorsque l'urbanisation se fait aux conditions du marché, elle est en général incapable de concilier les intérêts économiques à court terme avec les réformes qui s'imposent dans une perspective politique et environnementale "durable" à plus long terme. Il est devenu tout aussi manifeste que les communautés locales ne sont, par elles-mêmes, pas en mesure de fournir des mécanismes correctifs adaptés à des enjeux de grande ampleur ou à l'échelle d'une ville-région, tandis que le pouvoir centralisé n'est pas vraiment capable de répondre aux innombrables besoins locaux. Au moment où les villes africaines débordent de plus en plus de leurs limites administratives et forment des configurations urbaines entièrement nouvelles, l'impératif d'un changement fondamental de gouvernance pour ces systèmes urbains d'ampleur régionale ne fait aucun doute.

L'urbanisation en Afrique appelle un examen de fond des forces qui l'entraînent, des formes spatiales et sociales qui en résultent, et des nouvelles structures de gouvernance qu'elle requiert pour une gestion urbaine efficace et qui réponde aux besoins lorsqu'ils surviennent. Par conséquent, il appartient aux autorités aux échelons national et local d'examiner attentivement les divers choix qui s'offrent à elles pour la réforme de leurs pratiques et institutions en matière de gouvernance urbaine. Les nouvelles configurations urbaines imposent davantage que l'extension des dispositifs en vigueur à des villes ou des zones géographiques plus vastes; il est plutôt question d'une refonte d'ensemble des aspects politiques, juridiques et institutionnels de la structure même de la gouvernance urbaine. L'objectif est de lutter contre la fragmentation urbaine qui se produit presque inévitablement lorsque l'on veut administrer des configurations urbaines multinodales à l'aide de mécanismes et

de pratiques de gestion inefficaces et d'un autre âge, d'autant que ces derniers n'ont souvent été appliqués que de manière partielle, intermittente ou opportuniste.

Démocratie et Participation

Depuis le début des années 1990 et sous des pressions à la fois internes et externes, l'Afrique a connu une vague de démocratisation qui a donné lieu à une évolution vers un système politique multipartis, ou à son renforcement, avec des élections dans l'ensemble du continent¹¹. Ce processus a été marqué notamment par des scrutins marquants au Burundi, en République Démocratique du Congo, au Libéria et en Sierra Leone, tandis que d'autres pays africains en étaient déjà à leur deuxième, troisième, voire même quatrième exercice électoral¹².

Même si les dernières transitions démocratiques en Afrique ont généralement été rapides et relativement réussies, il est aussi devenu manifeste que l'instauration de démocraties véritablement durables constitue une entreprise de longue haleine. La démocratie véritable ne s'impose ni d'en haut ni de l'extérieur. Bien au contraire, elle devrait se développer de l'intérieur et en fonction des particularités de chaque pays. Malgré les réformes récentes, les processus et les résultats des élections en Afrique manquent toujours de transparence dans certains pays, et bien des partis politiques restent mal structurés, qu'il s'agisse de leur programme comme de leur organisation, en raison de leur manque de ressources, du fait qu'ils ne se sentent comptables devant personne, ou de leur fonctionnement démocratique interne. Les autres difficultés auxquelles se heurte la démocratisation ne sont autres qu'une évolution inadaptée ou insuffisante du cadre législatif dans le sens de la transparence de procédures administratives qui favorisent l'inclusion de tous les secteurs de la société dans la vie politique.

Il existe des liens évidents entre les lacunes démocratiques actuelles et l'héritage colonial de l'Afrique. Rares sont les pays qui, dès l'indépendance, ont modifié les systèmes de gouvernance hautement centralisés hérités du régime colonial. De solides réseaux patrimoniaux à tous les échelons de l'autorité publique se sont maintenus voire



▲
A l'écoute des résultats des élections à Kano (Nigeria). ©Tugela Ridley/IRIN

élargis pour mettre en place une forme sélective et donc exclusive de “sécurité sociale” souvent déterminée par des critères ethniques ou tribaux. Peu après l’indépendance, la vie politique intérieure centralisée de nombreux pays africains s’est trouvée dominée par la des gouvernements de type patrimonial procurant biens et services à ceux qui occupaient le pouvoir, au lieu de fournir un accès équitable à grande échelle aux services publics tels que l’instruction, les soins de santé, l’assainissement, l’eau potable ou des systèmes juridiques efficaces au titre de politiques socioéconomiques favorisant la productivité et le renforcement du capital humain dans une perspective de développement partagé¹³. Au lieu de lutter contre ces inégalités, les processus récents de démocratisation, de libéralisation et de privatisation en Afrique ont facilité l’élargissement des réseaux de clientélisme, qui sont passés des centres de pouvoir nationaux aux échelons provinciaux et aux collectivités locales.

En Afrique aujourd’hui, la décentralisation ne saurait ignorer les pratiques politiques de tension ou de conflit de nature ethnique ou tribale/clanique régionale. La persistance de mœurs et coutumes traditionnels bien enracinés n’est pas une nouveauté, et elle trouve aujourd’hui à se manifester sous des formes nouvelles au sein des communautés politiques africaines. On ne saurait négliger les manifestations modernes des pratiques traditionnelles dans l’art de gouverner et la stratégie économique en l’Afrique, car le système informel et la résistance des réseaux aux modes conventionnels d’exercice du pouvoir peuvent être mis à profit et exacerbés par des programmes de décentralisation mal conçus qui privilégient l’intérêt individuel, comme celui des élites dirigeantes.

Si sa mise en place ne s’accompagne pas de véritables contre-pouvoirs (obligation de rendre des comptes, suivi), la décentralisation risque de n’aboutir qu’à un déplacement de compétences et de moyens vers l’échelon local à travers des institutions “décentralisées” ou des relations “centre-périphérie” dont tout le bénéfice ne revient qu’aux élites locales, comme on l’observe au Kenya, au Nigeria et au Zimbabwe où le pouvoir central a maintenu son emprise à travers les organes décentralisés. Que dans ces pays la décentralisation ait largement échoué ne saurait surprendre. Trois décennies durant au Nigeria, l’armée s’est servie des collectivités locales pour exercer

le pouvoir à travers des “patrons” et des organismes locaux pour entretenir le clientélisme. Au Kenya et au Zimbabwe, le pouvoir central cherche aussi à maintenir son emprise à l’échelon local, les ministères centraux ayant été largement déconcentrés vers les échelons territoriaux inférieurs. Au Kenya, dans leurs circonscriptions, on a vu les membres du parlement collaborer avec les commissaires de district nommés par le président pour décider de ce qui concerne le développement et l’utilisation des ressources. On s’aperçoit, en fin de compte, que les décisions ont été prises en fonction de réseaux de clientélisme, et que le pouvoir central s’est servi des autorités de district pour consolider son emprise au niveau local. Au Kenya, les coalitions politiques ont été chose courante depuis quelque temps. Elles se composent de représentants d’ethnies qui ne peuvent pas recueillir suffisamment de voix par elles-mêmes et ont besoin du soutien d’autres tribus pour élargir leur assise électorale. Les tribus, communautés ou clans de moindre importance sont souvent parvenus à gagner du terrain sur le plan politique en formant des coalitions avec d’autres. Or l’identité ethnique est si affirmée que de nombreux Kenyans ne savent pas vraiment ce qu’est une “nation”. L’identité telle que définie par “*nous et eux*” est aussi solide que celle qui repose sur le sang et la parenté. C’est à ce phénomène élémentaire, entre autres, que les partis politiques kenyans doivent de pouvoir prendre des positions qui sont plus ancrées dans l’identité tribale que dans des valeurs ou principes de portée générale.

L’une des tendances politiques importantes de la période qui a suivi l’indépendance a vu divers pays s’écarter du régime de la présidence à vie, plusieurs dirigeants africains au pouvoir depuis bien longtemps en ayant été chassés par des scrutins démocratiques. Nombre de pays africains ont aussi mené à bien de grandes réformes structurelles, qu’il s’agisse de gouvernance comme du système électoral et aujourd’hui, même s’il reste des Etats politiquement instables ou même violents, la vie politique dans la région est devenue, dans l’ensemble, plus pacifiée et plus institutionnalisée¹⁴. La conscience politique fait aussi des progrès, les classes populaires faisant beaucoup mieux le lien entre le bon fonctionnement des instances politiques, d’une part, et, par exemple, le prix des transports en commun ou celui des denrées alimentaires de base, de l’autre.



▲ Personnes déplacées à Jamhuri Park, Nairobi, après le scrutin présidentiel de 2008. ©Allan Gichigi/IRIN

ENCADRÉ 1.3: LA POLITIQUE DE LA DECENTRALISATION ET LES VILLES "DURABLES"



▲ Délégués arrivant pour la 22ème session du Conseil d'administration d'ONU-Habitat (GC 22). ©IISD Reporting Services (www.iisd.ca)

Suite à son grand symposium de 1996 à Istanbul, ONU-HABITAT a convié les plus importants de ses partenaires au titre du Programme pour l'Habitat dans divers dialogues sur la décentralisation et sur l'amélioration de la fourniture de services de base au service de l'urbanisation durable. En 1998/99, ONU-HABITAT a pris les devants en publiant le premier avant-projet de la Charte mondiale de l'autonomie locale, schéma international modelé sur son équivalent européen et qui définissait les droits et responsabilités des autorités locales en rapport avec le Programme pour l'habitat.

En dépit de l'appel lancé en 1996 en faveur d'une gouvernance plus décentralisée et plus participative, cet avant-projet n'a pas fait l'objet d'un consensus, étant jugé soit trop ambitieux, soit trop rigide au vu de la diversité des situations et des contextes nationaux, socio-économiques et historiques. En 2001, les Etats-membres ont demandé à ONU-HABITAT de réconcilier les divergences de vues. Tout en convenant qu'un accord international faciliterait la bonne application du Programme pour l'habitat, certains Etats insistaient sur le besoin de s'adapter à différents types de cadre constitutionnel. Les adversaires estimaient qu'un cadre trop formalisé n'était pas la solution la mieux adaptée et que la Charte mondiale ne devait être qu'une simple déclaration de principes venant en soutien du processus d'Istanbul +5 alors en cours.

De nombreux pays à travers le monde ont continué à chercher des formules de décentralisation viables pour améliorer la démocratie locale et la fourniture de services urbains de base. L'expérience montre qu'il faut beaucoup plus qu'une simple volonté politique pour garantir le succès de la décentralisation. Il y faut une série de mesures à plusieurs niveaux,

qu'il s'agisse de rendre les autorités publiques davantage comptables de leurs actes et d'améliorer la pratique politique en favorisant les dispositifs de prise de décision démocratiques et participatifs, ou de renforcer la légitimité et l'efficacité des pouvoirs publics intermédiaires par des réformes juridiques et fiscales et par le développement des capacités.

En 2002, ONU-HABITAT a commandité un rapport sur les tendances nouvelles de la décentralisation, qui a été débattu avec les organismes partenaires lors du premier Forum urbain mondial. Les partenaires ont réaffirmé que la décentralisation est à même de renforcer les autorités locales et l'enracinement de la démocratie dans les pays en développement et les pays en transition; ils ont aussi fait valoir que le facteur déterminant pour une décentralisation véritable n'est autre que l'implication du gouvernement central dans le processus. L'autonomie des collectivités locales étant une pierre angulaire de la démocratie à l'échelle nationale et aux niveaux intermédiaires, la décentralisation devient une composante majeure de la gouvernance démocratique, de la croissance économique et du développement durable aux niveaux local, national et international.

En 2003, le Conseil d'administration d'ONU-HABITAT a approuvé la proposition de création d'un Groupe consultatif d'experts sur la décentralisation (AGRED/GCED) avec pour objectifs (i) de passer en revue et examiner les politiques publiques et les cadres législatifs relatifs à la décentralisation, (ii) élaborer des principes et des recommandations, et (iii) répertorier les bonnes pratiques. En 2005, son Conseil d'administration a aussi demandé à ONU-HABITAT de définir un certain nombre de principes fondamentaux gouvernant l'accès aux services de base pour tous

et dans la perspective d'établissements humains durables, puisque ces services sont bénéfiques pour la dignité humaine, la qualité de vie et des moyens de subsistance durables. Cette tâche a été confiée à un groupe de travail distinct composé de partenaires et d'experts, qui devait prendre en compte les débats qui avaient eu lieu lors du deuxième Forum urbain mondial en 2004 et qui portaient sur "l'accès pour tous aux services de base: vers une déclaration internationale sur les partenariats." Ces deux processus ont été menés de façon parallèle, mais complémentaire, la décentralisation et le renforcement des capacités des autorités locales étant à même d'améliorer la fourniture de services de base, les infrastructures et le développement local. Avec le concours du Groupe consultatif d'experts sur la décentralisation (AGRED/GCED) et du Groupe de travail sur l'accès aux services de base, ONU-HABITAT a mis au point deux séries de principes tirés des politiques publiques, règlements et cadres en vigueur.

Les Directives internationales sur la décentralisation et le renforcement des pouvoirs locaux et les Directives internationales sur l'accès aux services de base ont été adoptées par le Conseil d'administration en 2007 et 2009, respectivement. Leur objectif est d'appuyer la réforme des politiques publiques et la législation à l'échelle nationale, ce qui constitue une étape importante dans les efforts déployés par ONU-HABITAT pour mobiliser et instaurer des partenariats avec la communauté internationale et les États membres. On peut consulter les directives sur le site suivant: http://www.unhabitat.org/pmss/pmss/electronic_books/2613_alt.pdf.

ENCADRÉ 1.4: LES DIRECTIVES INTERNATIONALES D'ONU-HABITAT SUR LA DÉCENTRALISATION: APERÇU D'ENSEMBLE



▲
Délégués au Forum Urbain Mondial en 2010. ©UN-HABITAT

La décentralisation vient en complément de la gouvernance démocratique, et toutes les deux soutiennent le développement durable à tous les niveaux. ONU-HABITAT souligne le besoin de renforcer les autorités locales et les échelons inférieurs de l'autorité publique, qui sont considérés comme les "partenaires les plus proches" des gouvernements nationaux dans la mise en œuvre du Programme pour l'habitat, principal acquis du symposium Habitat II de 1996 à Istanbul.

À l'issue d'un processus comportant un travail normatif et la recherche d'un consensus à l'échelle mondiale, le Conseil d'administration d'ONU-HABITAT a, en 2007, approuvé les Directives internationales sur la décentralisation et renforcement des collectivités locales afin de promouvoir la bonne gouvernance.

Les Directives se divisent en quatre grandes parties: (i) les principes de la "gouvernance et de la démocratie au niveau local"; (ii) les "pouvoirs et responsabilités des autorités locales"; (iii) les "relations administratives entre collectivités locales et autres pouvoirs publics"; et (iv) les "ressources financières et les capacités des collectivités locales." Elles énoncent un certain nombre de règles de base qui sous-tendent la gouvernance démocratique, y compris la démocratie et la prise de décision représentatives et participatives, une responsabilité accrue pour le citoyen et le renforcement des moyens des collectivités locales. Les Directives conseillent aussi aux responsables politiques et à ceux des collectivités locales de "s'acquitter de leurs tâches avec un sens de la responsabilité et d'être comptables de leurs actes. Ils doivent à tout moment maintenir un degré élevé de transparence."

Les Directives mettent en relief le principe de subsidiarité, "raison d'être du processus de décentralisation". La subsidiarité favorise la séparation des pouvoirs et est étroitement liée au principe de "proportionnalité." Alors que la prise de décision devrait se faire au plus près possible du citoyen, les décisions relevant de l'intérêt public devraient se prendre au niveau qui se prête le mieux à leur application; les Directives appellent à un accroissement non seulement des fonctions des collectivités locales, mais aussi de leur capacité "à exercer ces fonctions."

Les collectivités locales ne fonctionnent pas en vase clos. Elles le font au contraire au sein d'un système de gouvernance à plusieurs niveaux où elles devraient disposer de leur autonomie tout en coopérant avec les autres niveaux. Les systèmes de gouvernance décentralisée doivent impérativement reconnaître le rôle important joué par les collectivités locales au niveau infranational. C'est pourquoi les Directives appellent à la reconnaissance formelle des collectivités locales dans la législation nationale (et, si possible dans la constitution) à titre d'entités autonomes infranationales propres à contribuer à la planification nationale et au développement. Elles recommandent en outre que la loi prévoit un partage clair et équitable des pouvoirs et des responsabilités, qui proportionnerait les compétences confiées aux échelons infranationaux de gouvernement avec les moyens financiers qui leur sont accordés pour faciliter la fourniture des services attendus. Le Kenya est un bon exemple, puisque la constitution de 2010 y a établi une

nouvelle structure décentralisée reposant sur un parlement bicaméral comprenant une Assemblée nationale qui représente les intérêts de la population à travers les circonscriptions, et un Sénat qui représente les instances intermédiaires (comtés).

Les Directives soulignent l'importance de l'autonomie locale, un certain nombre de dispositions permettant aux collectivités locales de s'acquitter de leurs tâches et de préserver leur autonomie, même lorsque des subventions leur sont octroyées par le gouvernement central. Cela encourage la démocratie locale, car ce cadre institutionnel est propice à un développement national équilibré. Dans un système de gouvernance décentralisé, il est important que la gestion des finances publiques obéisse à des principes d'ouverture et de responsabilité, y compris la participation du public, la répartition équitable du revenu national et les compétences en matière fiscale.

Suite à l'adoption des Directives par les Etats membres de l'Organisation des Nations Unies, l'étape suivante consiste à les faire approuver et appliquer dans chaque pays, en les adaptant à la diversité des situations locales mais avec un seul et même objectif: l'amélioration des politiques urbaines et de la fourniture des services de base en milieu urbain. À cet égard, ONU-HABITAT formule trois grandes recommandations: (i) le plaidoyer et les partenariats au niveau national; (ii) le développement des capacités; et (iii) le suivi des progrès accomplis et leur publicité.

Source: Alain Kanyinda, UN-HABITAT.



▲ Site d'évacuation des ordures ménagères de la Municipalité de Dandora, Nairobi (Kenya). © Julius Mwelu/IRIN

La démocratie jouit en général d'un fort soutien populaire en Afrique. Dans 18 pays, c'est en moyenne 62 pour cent de la population qui soutient la démocratie de préférence aux autres formes de gouvernement,¹⁵ cette proportion montant même à 75 pour cent au Ghana, au Kenya et au Sénégal. Dans le même ordre d'idées, cinq Africains sur six s'opposent désormais aux régimes autoritaires traditionnels. Il n'en faut pas moins reconnaître que les élections, par elles-mêmes, ne débouchent pas de façon directe ou automatique sur l'amélioration de la gouvernance, le développement socio-économique, la participation politique de tous, la paix ou la stabilité. Il arrive parfois qu'un scrutin démocratique n'évacue pas un régime autoritaire et puisse aussi ne pas déboucher sur un changement de pouvoir. Comme on a récemment pu l'observer au Kenya et au Zimbabwe, la contestation des résultats d'un scrutin peut donner lieu à des compromis, sous la forme d'un gouvernement d'unité nationale qui maintient en place le président sortant et/ou son rival à l'élection présidentielle se voit accorder un poste secondaire. En outre, la fraude électorale à grande échelle, les pratiques douteuses et autres irrégularités électorales sont encore monnaie courante dans plusieurs pays africains, et l'histoire récente a montré que tout cela donne facilement lieu à protestations, actes de violence, déplacements de populations, bains de sang et pertes de vies humaines.

A long terme, toutefois, les régimes démocratiques sont plus susceptibles de ramener la paix civile, même si la transition peut être difficile comme on l'a vu au Burkina Faso, au Mozambique et au Nigeria, où la démocratisation s'est accompagnée de violences généralisées. La prévention des conflits et des actes de violence liés aux élections passe par des structures électorales et des procédures claires, tout à la fois bien établies et acceptées par le plus grand nombre, qui prévoient des fonctions d'orientation et de médiation impartiales en cas de contestation des résultats des élections. Au Mozambique, par exemple, les partis d'opposition ont contesté les résultats de trois élections présidentielles et législatives en raison de fraudes présumées¹⁶. Des dizaines de manifestants sont morts lors des violentes manifestations qui ont suivi la proclamation des résultats officiels du scrutin de 1999. De même, suite à des soupçons de fraude

lors d'un scrutin municipal partiel en 2004, le Mozambique¹⁷ a été, une fois de plus, embrasé par la violence. Les élections présidentielles qui se sont déroulées au Kenya en 2008 ont débouché sur des violences généralisées, des morts et le déplacement de centaines de milliers de personnes suite aux allégations de fraude électorale et d'un résultat contesté. Le Mozambique comme le Kenya se seraient épargné ces violences si des procédures formelles et objectives de recours avaient été en place, avec des moyens d'application juridiquement contraignants. Toutefois, ces aspects particuliers de la construction de l'Etat et des dispositions constitutionnelles n'avaient pas encore été établis, ce qui, une fois de plus, tend à démontrer qu'il faut davantage que des scrutins électoraux pour instaurer une véritable démocratie.

Dans de nombreux autres pays africains, divers scrutins ont été largement considérés comme transparents, libres et équitables, comme par exemple au Ghana. Ce pays le doit en grande partie à la création d'une Commission électorale qui a renforcé le processus démocratique à travers un code de conduite pour les partis politiques et l'ouverture systématique d'enquêtes suite à d'éventuelles plaintes. Ces institutions ont beau avoir joué un rôle effectif de contre-pouvoirs favorisant des scrutins équitables, elles demeurent incomplètes faute de dispositifs d'application contraignants et consacrés en droit. De manière générale, parlement et société civile devraient avoir un rôle à jouer dans la désignation des membres des commissions électorales, et des codes de conduite bénéficiant de l'approbation la plus large devraient assurer des scrutins équitables, avec le moindre degré de violence qui y serait associé.¹⁸

La société civile dans sa définition la plus large, comme les mouvements en faveur de la bonne gouvernance et de la démocratie, se montrent de plus en plus présents en Afrique et grâce à eux la gouvernance devient davantage comptable de ses actes. Bon nombre d'organisations politiques s'en prennent désormais aux pratiques non démocratiques et/ou aux violations des droits humains. Elles font campagne pour la bonne gouvernance, scrutent le budget du gouvernement, rendent publics les faits de corruption et encouragent la résolution des conflits¹⁹. La société civile a joué un rôle important

dans l'amélioration de la gouvernance urbaine et la lutte contre la corruption à travers le continent, notamment en Afrique du Sud, au Burkina Faso, au Mali et en Ouganda.

Bamako fournit un bon exemple de la façon dont la société civile s'est engagée dans la gouvernance urbaine et la lutte contre la pauvreté. Avant son lancement en l'an 2000, les autorités de la capitale malienne se sont assurées que toutes les parties prenantes participaient aux préparatifs puis à l'élaboration de la Stratégie de développement/aménagement de la ville. Cela a été le cas en particulier du secteur informel qui constitue une grande partie de l'économie de la ville et dont il fallait prendre en compte les besoins en matière d'aménagement urbain. Une approche privilégiant les plus pauvres a permis à la municipalité de définir une vision partagée ainsi que les principaux objectifs de la stratégie de mise en œuvre.

L'inclusion démocratique de toutes les parties prenantes dans les processus de décision est un facteur majeur de réussite pour toute réforme décentralisatrice²⁰. En Afrique du Sud, la constitution rend la participation obligatoire en précisant les tâches et les responsabilités qui sont celles des collectivités locales en matière de développement et de "démocratie, fourniture de services, développement économique et social, protection de l'environnement, participation des populations, lutte contre la pauvreté et coopération intégrée"²¹. S'appuyant sur ce mandat démocratique très clair en faveur d'un développement favorable aux pauvres²², les collectivités locales sud-africaines ont commencé à mettre des services et des aménagements à la disposition de nombreuses populations jusqu'alors marginalisées. A l'échelon municipal, l'accès à l'adduction d'eau, par exemple, est passé de 59 pour cent de la population en 1994 à 86 pour cent en un peu plus d'une décennie, tandis que l'accès à l'assainissement augmentait de 30 pour cent. Au cours de la même période, l'accès à l'électricité est passé de 30 à 73 pour cent en 2006/07.²³

La décentralisation a de quoi renforcer la démocratie grâce à des éléments constitutifs de la bonne gouvernance tels que la participation, la tolérance, une attitude politique ouverte et le respect de la diversité culturelle, des droits humains et de ceux des femmes. La décentralisation a aussi un rôle majeur à jouer pour rapprocher des populations les pouvoirs publics et la gouvernance.

La Décentralisation

Dans sa définition large, la décentralisation transfère des responsabilités de planification, de gestion et de financement du gouvernement central à des échelons inférieurs des pouvoirs publics et autres niveaux subsidiaires de pouvoir. La décentralisation comporte deux aspects: politique et administratif.

La décentralisation politique donne au citoyen et aux élus davantage de pouvoirs de décision, notamment dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques. La logique qui sous-tend la décentralisation politique est celle de la proximité: les élus locaux sont mieux placés pour faire face aux besoins des populations locales que les autorités nationales, tandis que les populations ont un accès plus facile aux élus²⁴ responsables des décisions au niveau local. La décentralisation permet généralement d'améliorer la fourniture de services essentiels comme l'eau potable, l'assainissement et la gestion des déchets, l'énergie, les transports, la santé et l'instruction.

Les formes les plus répandues de décentralisation administrative sont la déconcentration, la délégation et la dévolution (voir Encadré 1.5 pour les définitions de la Banque mondiale²⁵).

En Afrique aujourd'hui, la décentralisation administrative revêt souvent des formes hybrides qui combinent des éléments de la délégation de pouvoirs et de la déconcentration, mais les pratiques

varient considérablement à travers le continent.²⁶ Certains pays comme l'Ouganda, l'Afrique du Sud et la Zambie se sont engagés dans la voie de la dévolution politique, tandis que d'autres, comme la Côte d'Ivoire et le Kenya, privilégient la déconcentration de l'autorité administrative. D'autres encore, comme le Botswana, le Ghana et le Mozambique, combinent décentralisation et déconcentration. Dans ces derniers cas, la réforme a pris du temps, des modifications constantes de la législation ayant empêché la pleine délégation du pouvoir politique aux échelons subsidiaires.

La décentralisation et la participation des citoyens sont complémentaires et devraient aller de concert. Des pratiques et institutions de gestion urbaine clairement définies sont un préalable à toute véritable décentralisation. Décentralisation politique et fiscale doivent toujours aller de pair si les municipalités doivent être à même de mettre leurs décisions en accord avec leur capacité à se procurer des recettes. Or bien des pays n'ont pas procédé à toute la décentralisation fiscale qui s'imposait. C'est parce qu'ils ont souvent vu la décentralisation administrative comme l'occasion de se défaire de certains problèmes auprès d'échelons subalternes sans déboursier les fonds nécessaires pour y remédier. Voilà pourquoi il s'en faut de beaucoup que la décentralisation véritable soit une réalité uniforme à travers le continent.

ENCADRÉ 1.5: DECONCENTRATION, DELEGATION ET DEVOLUTION: QUELLES DIFFERENCES?

La déconcentration est souvent considérée comme la forme la plus faible de la décentralisation et se retrouve plus fréquemment dans les Etats unitaires. Elle redistribue le pouvoir de décision et les responsabilités financière et de gestion entre les divers échelons du gouvernement national. Ce processus peut (et il y réussit souvent) simplement faire passer des responsabilités du gouvernement central (dans la capitale) vers les régions, Etats/provinces ou les districts. La déconcentration peut aussi créer une administration "de terrain" ou une capacité administrative locale sous la tutelle des ministères du gouvernement central.

La délégation de pouvoirs est une forme plus poussée de décentralisation. Par la délégation des pouvoirs, le gouvernement central transfère la responsabilité des décisions et l'exercice de fonctions publiques à des organismes semi-autonomes qui ne sont pas entièrement sous sa tutelle mais qui, en fin de compte, ont l'obligation de lui rendre compte. Les gouvernements délèguent des responsabilités lorsqu'ils créent des entreprises ou des sociétés publiques, des autorités spécialisées dans l'habitat ou les transports, des districts scolaires semi-autonomes ou à statut spécial, des agences de développement régional ou des unités spéciales chargées de l'exécution de certains projets. Habituellement, ces organismes jouissent d'un pouvoir de décision très étendu. Ils peuvent être exemptés des contraintes auxquelles sont soumis les fonctionnaires ordinaires et même autorisés à facturer directement les utilisateurs pour les services fournis.

La dévolution Il s'agit du transfert par le gouvernement central du pouvoir de décision, des finances et de la gestion à des collectivités locales quasi-autonomes ayant la personnalité morale. La responsabilité de certains services est dévolue à des autorités municipales dont le conseil et le maire sont élus, qui lèvent leurs propres impôts et décident librement dans quoi investir le produit. Avec la dévolution, les collectivités locales se voient assigner des limites géographiques fonctionnelles claires et reconnues en droit au sein desquelles elles exercent leur autorité et des fonctions publiques. C'est ce type de décentralisation administrative qui sous-tend aujourd'hui les structures politiques les plus décentralisées.

www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm

ENCADRÉ 1.6: VILLES ET CONFLITS: UNE "DECENTRALISATION" ATYPIQUE

Les villes ont, de tout temps, joué un rôle important dans les conflits, comme lieux de refuge et comme bases d'attaque. Ces dernières années, la nature des conflits a eu tendance à évoluer, avec une baisse notable du nombre de ceux opposant des Etats et des guerres civiles, mais avec une fréquence accrue des violences à caractère civique, les zones urbaines étant de plus en plus le milieu où diverses formes de violence – y compris les attaques terroristes – font leur apparition à la limite souvent floue entre activités criminelles et positionnement politique pour le pouvoir. La lutte pour le contrôle territorial peut à la fois être la cause ou le résultat d'un conflit, mais le résultat presque inévitable, dans les deux cas, est que le gouvernement central perd de son emprise lorsque dans une ville les parties prenantes locales s'adjugent une place de premier plan dans la lutte nationale ou seulement régionale pour la domination politique et l'accès aux ressources. Il va de soi qu'il ne saurait s'agir là d'un mode positif de décentralisation.

Avec leur intégration plus poussée dans l'économie mondiale et leur expansion démographique ininterrompue, les villes se trouvent entraînées de plus en plus dans des rôles importants dans l'économie nationale et la gouvernance. Elles deviennent le lieu privilégié où se règle tout ce qui touche à la domination et à l'exclusion. Les villes prenant de plus en plus d'importance en tant que centres de pouvoir politique et économique – où richesse et misère se côtoient – les luttes pour l'influence politique et l'accès aux ressources tendent aujourd'hui à prendre la forme de conflits civils à plusieurs niveaux et dont les villes sont le théâtre privilégié.

C'est la raison pour laquelle on trouve presque toujours en Afrique une tension dynamique entre les villes et l'Etat, et que peuvent aggraver notablement les situations de conflit et de lendemain de conflit, lorsque des prétentions opposées à la souveraineté et la domination tendent à façonner les programmes politique et économique aux échelons national et local. C'est dans les relations

entre les divers échelons de la gouvernance que ces tensions deviennent tangibles. Pour toute une série de raisons qui tiennent à l'histoire comme aux évolutions politiques plus récentes, certaines villes africaines sont devenues des juridictions "à part"³⁴, ce qui rend encore plus complexes la tâche de villes africaines déjà surchargées de problèmes d'aménagement et de gouvernance – que le conflit soit violent ou non. C'est ainsi que plusieurs capitales africaines (ainsi que d'autres grandes villes) sont devenues des concentrations politico-économiques isolées du reste du pays. Elles fonctionnent dans un milieu caractérisé par une économie tant formelle qu'informelle, qui échappe largement au cadre réglementaire qui est celui de l'Etat, et ne sont plus des centres d'activité politique nationale. Les principaux exemples de ces villes africaines isolées du reste de leur pays sont Kinshasa, Luanda et Mogadiscio.

La politique démocratique et les dernières théories de l'urbanisme postulent que la citoyenneté active comporte une valeur intrinsèque et que la participation des populations débouche sur l'amélioration des politiques publiques et de leur exécution. La participation accrue dans la prise de décision a, de fait, ramené la paix dans des milieux jusqu'alors minés par les tensions. Toutefois, des facteurs de nature culturelle, ethnique et historique ont aussi influencé la façon dont certains pays ont mis en œuvre les réformes. Dans la majeure partie de l'Afrique sub-saharienne, les processus de prise de décision ont été seulement consultatifs, et non véritablement participatifs, avec l'absence d'effets véritables qui s'en est suivi. En vérité, un certain nombre de pays africains ont connu un regain de tension, ou une absence de changements notables, suite à la décentralisation.

En revanche, le Ghana, l'Afrique du Sud et l'Afrique de l'Ouest ont pu déclarer que la décentralisation avait été un succès en ce qui les concerne. En Afrique de l'Ouest francophone, les autorités recourent à des auditions publiques et leur assurent une large publicité afin de donner aux populations l'occasion d'objecter ou de donner leur assentiment aux projets de schémas directeurs ou de lotissement. Tout en favorisant la prise de conscience et la participation, ces auditions ne sont souvent rien d'autre que des tribunes permettant à des organisations et des intérêts individuels d'exposer publiquement leurs désaccords, tout en laissant au gouvernement le soin de décider en dernier ressort.²⁷

En Afrique du Sud, la constitution de 1996 reconnaît l'autonomie des collectivités locales, y compris leur pouvoir de lever l'impôt. Pour le gouvernement fédéral,²⁸ cette autonomie s'attache à la notion de "collectivité locale développementale" qui, dans la pratique, a pour mandat d'œuvrer "avec les citoyens et les collectifs au sein de la communauté pour trouver des réponses durables à leurs besoins sociaux, économiques et matériels et améliorer leur qualité de vie".²⁹ Les citoyens et les collectifs populaires sont, à l'heure actuelle, impliqués dans la planification et la fourniture des services urbains de base dans les villes sud-africaines. De même au Ghana, les droits des citoyens sont intégralement protégés par la constitution.³⁰ Les institutions en place sont solides et les citoyens sont autorisés à participer à travers le parlement, les assemblées de district et la société civile organisée.

Ailleurs en Afrique de l'Ouest, les gouvernements se sont désengagés de la fourniture des services de base en milieu urbain suite aux "programmes d'ajustement structurel", et les populations urbaines du Burkina Faso, du Mali et du Sénégal ont pris sur elles pour s'impliquer dans la gestion urbaine. Un certain nombre d'organisations non gouvernementales et de collectifs populaires ont été créés pour répondre aux nouveaux défis. En Guinée, au Mali et au Sénégal, des guides locaux de la participation ont récemment été mis au point afin d'améliorer la collaboration entre populations et collectivités locales.

Pour évaluer les effets de la décentralisation sur la réduction de la pauvreté, un sondage³¹ les a classés dans les quatre catégories suivantes: "positifs", "quelque peu positifs", "négatifs", et "quelque peu négatifs". Il n'y a qu'en Afrique du Sud et au Ghana qu'ils ont été jugés "quelque peu positifs" ou "positifs". Dans plus des deux tiers des Etats où l'enquête a été menée, les effets sont décrits comme "négatifs" et "quelque peu négatifs". Les pays suivants ont été signalés comme ayant plus souffert que bénéficié de la décentralisation: Burkina Faso, Egypte, Ethiopie, Guinée, Malawi, Mozambique et Ouganda.³² La raison en est que dans ces pays, le processus a été défectueux, puisque les politiques publiques en la matière ont été choisies par défaut plutôt que de manière raisonnée. Le sondage a mis en lumière les trois facteurs qui déterminent le succès de la décentralisation: (a) des moyens financiers et humains suffisants; (b) la volonté politique au niveau national; et (c) le soutien des organismes internationaux et bilatéraux d'aide au développement. Le sondage a aussi en revanche relevé deux carences majeures: (a) le manque de transparence de l'information entre le gouvernement central et les collectivités locales, d'une part, et la société civile d'autre part; et (b) la participation limitée des populations, généralement confinée aux seules élections.

Les résultats du sondage confirment que la décentralisation devrait répondre aux besoins pratiques particuliers à chaque pays, au lieu de reproduire en l'état des dispositifs qui ont été déployés ailleurs. Quand bien même la décentralisation devrait être encouragée de manière générale dans l'intérêt d'une démocratie saine, le caractère durable de celle-ci va largement dépendre de la méthode particulière pour laquelle va opter un gouvernement.

La décentralisation a un rôle important à jouer dans la bonne gestion des villes africaines, et peut même aider à prévenir les conflits, comme l'indique l'Encadré 1.6. La réforme de la gouvernance urbaine est un phénomène répandu en Afrique, et il faut bien voir qu'il convient de compléter des institutions solides avec un système politique multipartis et une société civile qui participe vraiment. Les populations locales devraient être responsabilisées et les relations entre elles et les collectivités locales devraient être renforcées par la législation. ONU-HABITAT a étudié comment les réformes décentralisatrices peuvent déboucher sur le développement économique local, en favorisant la participation populaire et en améliorant la fourniture des services. Les résultats montrent que jusqu'à présent, la réalité des compétences qui ont été décentralisées au bénéfice des collectivités locales est des plus réduite; et dans les cas où la dévolution a été consacrée par une nouvelle constitution, l'accent a été mis sur l'échelon régional plutôt que local.³³

Les villes et le changement climatique³⁵

Partout dans le monde, les zones urbaines sont confrontées à un certain nombre de menaces liées au climat, qu'il s'agisse de la montée du niveau des mers, des risques d'inondation, ou de l'insécurité des approvisionnements en denrées alimentaires et en eau pour les années à venir. Le changement climatique provoque déjà, de nos jours, de nombreuses catastrophes dans les villes, celles-ci étant plus vulnérables puisqu'elles se caractérisent par de fortes concentrations de populations et de moyens de production.

Les zones urbaines où qu'elles soient consomment, certes, la majeure partie des ressources mondiales tout en étant les principales responsables des émissions de gaz à effet de serre. Mais cela ne fait pourtant pas des villes dans leur ensemble le principal coupable en matière de dégradation de l'environnement. Si, de fait, la part des villes dans la consommation mondiale, les émissions de gaz à effet de serre et la production de déchets est prédominante, c'est parce qu'elles hébergent la majorité de la population mondiale. En outre, les villes exercent aussi d'innombrables fonctions qui vont bien au-delà du cadre géographique qui est le leur. Elles sont les moteurs du bien-être économique et social de pays entiers et bon nombre d'entre elles rayonnent à travers les frontières nationales. C'est précisément parce que les villes concentrent des externalités intrinsèques tant positives que négatives qu'elles peuvent contribuer de manière unique à la résistance et à l'adaptation au changement climatique, ainsi qu'à l'atténuation de ses effets. C'est au mandat dont elles sont investies que les collectivités locales doivent de se trouver à même de faire face au changement climatique avec des interventions d'un bon rapport qualité-prix, qu'il s'agisse des plans d'utilisation des sols, du zonage ou de la gestion de l'eau et des déchets. Le niveau local est aussi celui qui se prête le mieux à l'expérimentation de modalités innovantes de gouvernance à une échelle relativement réduite, avec les retours d'expérience qui peuvent en découler. Les villes sont les mieux placées pour mettre au point des solutions bien adaptées à des conditions locales souvent très particulières, et qui soient en accord avec les priorités locales. Dans le même temps, les expériences réussies à l'échelle locale peuvent aussi inspirer les stratégies régionales et nationales d'adaptation et d'atténuation.

Il est particulièrement important de comprendre que la manière dont les villes sont aménagées aujourd'hui va avoir des répercussions sur les choix qui seront faits, demain ou après-demain, pour contrer les effets du changement climatique. Ainsi, selon la nature des décisions en matière d'aménagement du territoire urbain, l'expansion démographique peut être la cause d'inefficiences

ENCADRÉ 1.7: DECISIONS MINEURES, MAIS EFFETS PLUS LARGES SUR L'ENVIRONNEMENT



▲ Un kiosque en bordure de route à Nairobi (Kenya). ©Sserwanga/MJS

La suppression des kiosques en bordure de route fournit un bon exemple, et de surcroît très répandu, d'une intervention à l'échelon local aux répercussions inattendues. Ces kiosques sont souvent supprimés parce qu'ils sont situés de manière illicite sur des réserves routières, ou jugés peu esthétiques, ou encore déclarés indésirables pour toute autre raison. Mais c'est oublier qu'ils fournissent d'innombrables points de vente pour des produits d'usage quotidien comme le pain, le lait, le savon ou la lessive en poudre. Les supprimer revient à retirer à des familles pauvres leur moyen de subsistance, tout en privant le voisinage d'un petit commerce de proximité fort utile. Cela ne laisse d'autre choix que de se rendre dans les centres commerciaux en ville ou à la périphérie, ce qui ajoute aux embarras de la circulation, à la pollution atmosphérique et à la consommation de combustibles fossiles. Cela montre qu'en matière d'urbanisme, des décisions apparemment sans importance ni conséquence peuvent avoir un effet direct sur l'environnement, et les urbanistes devraient donc prendre pleinement conscience de tous les effets qui peuvent découler de leurs décisions, même lorsqu'elles semblent mineures.

majeures sur le plan de l'environnement, comme de configurations spatiales calamiteuses. La séparation spatiale, en milieu urbain, de fonctions interdépendantes, comme les zones résidentielles, d'une part, et les lieux de travail, les établissements scolaires et les centres commerciaux de l'autre, peut accroître la demande de moyens de transport dans des proportions considérables, l'utilisation de véhicules privés contribuant aux émissions de gaz carbonique. Ce type de structure spatiale est particulièrement visible dans bien des régions métropolitaines à travers le monde, y compris en Afrique. *Le Cap* (Afrique du Sud), par exemple, est devenu une ville-région dont le rayon atteint 100 km. L'empreinte écologique qui en découle nécessite une superficie de la taille de la Grèce pour lui permettre de pourvoir à ses besoins et traiter ses déchets³⁶. On retrouve le même schéma au *Caire* et à *Dar es Salaam*, *Kinshasa*, *Lagos*, *Nairobi* ou dans quasiment n'importe quelle autre grande métropole d'Afrique.

Toute décision d'aménagement urbain entraîne des investissements de grande ampleur et à long terme dans l'immobilier, les infrastructures et autres équipements publics et privés; par conséquent, *quelles que soient* les décisions prises par les urbanistes, la ville concernée va devoir vivre avec pendant bien des années, qu'elles favorisent ou non la résistance à long terme aux effets du changement climatique. Toutes les décisions prises aujourd'hui en matière d'urbanisme vont avoir un effet sur la répartition géographique

des infrastructures, de l'activité économique, de la population et de la pauvreté. Ces décisions sont susceptibles soit d'accentuer, soit de limiter la vulnérabilité d'une ville à la montée des menaces du changement climatique. Par conséquent, un urbanisme anticipatif, tourné vers l'avenir et adapté au changement climatique peut avoir des avantages; il passe par des décisions en matière d'espace et de gestion de l'utilisation des sols qui prennent en compte tous les effets à venir, prévisibles ou probables, qu'ils soient intentionnels ou non.

Toutefois, les schémas d'aménagement de l'espace bien pensés, tournés vers l'avenir et adaptés au changement climatique ne sauraient suffire à eux seuls. Pour de bonnes stratégies d'adaptation, il importe, en outre, d'étudier les liens entre les politiques nationales, régionales et locales de lutte contre le changement climatique. Étant donné les limites inhérentes et les points forts qui caractérisent chaque niveau de gouvernance, les approches à plusieurs niveaux sont invariablement la voie la plus prometteuse, puisqu'elles tendent à mieux reconnaître les possibilités de coopération verticale et horizontale, tout en pouvant favoriser la participation, au niveau local, d'une gamme d'entreprises privées et d'organismes non-gouvernementaux.

La composante verticale de la gouvernance à plusieurs niveaux revêt une importance particulière, puisqu'aucun gouvernement ne peut vraiment mettre en œuvre une stratégie nationale en matière de climat sans collaborer étroitement avec les collectivités locales qui leur permettent de faire évoluer les choses sur le terrain. Inversement, les villes et les collectivités locales ne sauraient être efficaces si elles se tiennent à l'écart de toute la hiérarchie des pouvoirs publics, car il leur manque souvent l'autorité, les ressources et les capacités d'intervention voulues pour agir par elles-mêmes. Cela n'empêche pas que les villes et les populations locales sont bien placées pour aider à l'élaboration des politiques et des solutions programmatiques qui répondent le mieux aux conditions particulières qui sont les leurs. La participation active de toutes les parties prenantes, publiques comme privées, en milieu urbain a donc un rôle essentiel à jouer dans la conception et l'exécution de politiques d'adaptation bien ajustées aux circonstances et d'un bon rapport qualité-prix. En donnant aux collectivités locales toute l'autonomie de décision voulue, on permettrait aux politiques nationales de tirer parti des expériences menées à l'échelle locale, tout en raccourcissant les délais de réaction des politiques publiques, en mobilisant davantage de ressources et en faisant participer les parties prenantes à l'échelon local.

La bonne compréhension du changement climatique dans le contexte local a de quoi bien mettre en relief les possibilités de faire mieux jouer à chacune des parties prenantes à l'échelon local tout le rôle déterminant qui leur revient et de tirer le meilleur parti des retombées positives des mesures d'adaptation et d'atténuation, ce qui peut par ailleurs rendre à tous plus facile, d'un point de vue politique, l'acceptation des décisions souvent difficiles en rapport avec le changement climatique. Il est essentiel, au préalable, que les experts et les parties prenantes à l'échelon local (y compris les collectivités locales), parviennent à une compréhension commune des répercussions que peut avoir le changement climatique sur les choix en matière d'aménagement local, et sur l'effet que ces choix peuvent, à leur tour, avoir sur les tendances futures du climat.

Pour les gouvernements nationaux, l'une des priorités consiste à encourager les réseaux spécialisés en politique urbaine, ainsi que la participation aux politiques publiques des parties prenantes non-gouvernementales à l'échelle régionale et locale afin d'approfondir les connaissances et de mettre au point et en application des stratégies

d'atténuation et d'adaptation qui partent du terrain. Grâce à cela, les collectivités locales se trouveraient mieux à même de remodeler les normes sociales et d'examiner les divers types possibles de forme urbaine ainsi que la façon dont elles s'articulent avec le changement climatique. L'objectif est de permettre la transformation de l'urbanisme et de l'aménagement, de modifier les comportements et de déboucher sur une croissance économique qui allie une bonne résistance au changement climatique avec une faible intensité en carbone.

L'expérience montre qu'en matière de changement climatique, les politiques publiques suivent les trois grands modèles institutionnels suivants:

- (a) De grandes lois-cadres imposées d'en haut par le pouvoir central: il revient à une politique nationale de pousser les autorités locales ou régionales à prendre en compte le changement climatique à l'échelle particulière qui est la leur. Les cadres généraux fixés par le pouvoir central peuvent comporter des mandats à l'échelle nationale qui laissent aux autorités locales une grande latitude pour élaborer, en matière de changement climatique, des politiques bien adaptées à la situation et aux conditions locales.
- (b) Des initiatives locales et partant du terrain: l'apprentissage et l'expérience tirés d'initiatives locales autonomes qui inspirent et orientent l'élaboration des politiques aux échelons supérieurs de l'autorité publique.
- (c) Les modèles hybrides: le pouvoir central fournit les grandes lois-cadres tout en laissant aux collectivités locales assez de latitude pour prendre des initiatives "sur mesure" en fonction du terrain, les échelons supérieurs pouvant ensuite reprendre à leur compte les bonnes pratiques locales mais à plus grande échelle.

En outre, il faut surtout bien voir qu'à la différence des méthodes d'adaptation et d'atténuation qui sont celles des municipalités en matière de changement climatique, les approches régionales, pour des raisons d'échelle, sont généralement mieux à même d'effectuer les changements structurels qui peuvent s'imposer, grâce à leur moyens techniques et financiers plus conséquents et à leur meilleure expertise en matière d'environnement. Les régions peuvent aussi mettre au point des stratégies qui articulent des politiques publiques et des programmes qui sans cela seraient exécutés isolément, comme par exemple, les liaisons à établir entre initiatives émanant de zones urbaines et rurales ou de plusieurs autorités municipales contiguës.

En matière de changement climatique, il est essentiel de favoriser la gouvernance participative à travers *toute* la hiérarchie des pouvoirs publics et *toute* la gamme des parties prenantes si l'on veut éviter les hiatus entre programmes d'action locaux et lois-cadres d'orientation des politiques publiques (intégration verticale) tout en encourageant l'apprentissage (horizontal) inter-échelons entre les départements ou les institutions concernés au sein des autorités locales et régionales. L'intégration verticale et horizontale offre des avantages à double sens: partant du terrain (de la base vers le sommet), les initiatives locales influençant les décisions nationales; ou partant du niveau national (du sommet vers la base), où les lois-cadres s'imposent aux intervenants locaux. Les cadres les plus prometteurs combinent ces deux options pour donner des modèles hybrides de concertation des politiques publiques, où les leçons de l'expérience sont intégrées aux lois-cadres et sont diffusées horizontalement, ce qui aboutit à une meilleure application à l'échelon local des stratégies en matière de changement climatique.

1.4

Le financement public et privé de l'habitat et des infrastructures en milieu urbain

Les financements aujourd'hui consacrés à l'habitat et aux infrastructures en milieu urbain sont insuffisants et les politiques et conditions de prêt dont ils sont assortis ne sont adaptés ni au niveau de revenu ni aux capacités d'emprunt de la majorité des populations urbaines. Cette inadéquation se trouve encore aggravée par la croissance démographique rapide des villes du sud du Sahara. La présente section passe en revue les grandes tendances actuelles de l'expansion urbaine, des équipements collectifs et de l'habitat, ainsi que les perspectives possibles d'amélioration à terme.

Les modèles de croissance urbaine

Bien que la croissance des populations urbaines soit généralement considérée comme une force positive pour le développement économique, lorsqu'elle est très rapide l'urbanisation *peut* causer d'énormes difficultés aux économies urbaines, notamment en ce qui concerne les infrastructures et les services. De tous les continents, c'est en Afrique que les populations s'urbanisent au rythme le plus soutenu et que les économies urbaines sont le moins dynamiques. On s'attend qu'entre 2010 et 2030, la population urbaine en Afrique augmente à un rythme presque moitié (environ 45 pour cent) plus rapide que celui de la population totale. En 2030, près de la moitié de la population africaine vivra dans des zones classées comme urbaines, et cette proportion devrait dépasser 60 pour cent en 2050 (voir Tableau 1.2).

L'effet de la croissance urbaine sur le logement et les infrastructures

La croissance des populations urbaines en Afrique a suscité, et va continuer de le faire, de sérieux problèmes en matière d'habitat bon marché et d'approvisionnement en eau, de transport, de collecte et de traitement des déchets, et de lutte contre la pollution de l'atmosphère et de l'eau³⁷.

Depuis des années, la croissance rapide de la population urbaine a été accompagnée d'un certain nombre de dynamiques défavorables en Afrique. Les municipalités n'ont pas été organisées pour faire face à une croissance démographique extrêmement rapide, et notamment la migration vers les zones urbaines d'un grand nombre de travailleurs non qualifiés. Les recettes municipales existantes et les fonctions susceptibles de les alimenter sont très insuffisantes au vu des investissements qu'exigerait la mise à niveau ou l'extension des infrastructures. Les municipalités n'ont pas non plus les moyens d'investir dans des programmes de construction de logements; les gouvernements et les collectivités locales qui s'y sont essayés à grande échelle entre 1970 et 1990 se sont rendu compte qu'augmenter l'offre de logements au rythme de la croissance démographique les menait à la ruine. Le secteur privé investit peu dans les infrastructures et ne privilégie que les économies les plus importantes, à l'exemple de l'Afrique du Sud. Dans le secteur formel, le financement du logement tel que le pratiquent les banques ne touche que les 15 à 20 premiers déciles de revenu supérieurs de la population, en raison notamment du fait que ni le titre foncier en bonne et due forme, ni la sécurité d'occupation foncière ne sont accessibles à la majorité des citoyens. Quant au financement de l'habitat tel que le pratique le secteur informel, il ne dispose que de ressources limitées et reste incapable de satisfaire l'énorme demande potentielle. Enfin, une bonne part de l'utilisation des sols et des investissements immobiliers en milieu urbain relevant du secteur informel, il manque aux municipalités l'assiette fiscale élargie qui pourrait financer les infrastructures urbaines et améliorer les quartiers, comme détaillé à la Section 1.5.

Les investissements municipaux dans les infrastructures et le logement

L'investissement des municipalités dans les infrastructures a été inégal à travers le continent, mais de manière générale il n'a pas suivi les besoins de populations urbaines toujours plus nombreuses.

TABLEAU 1.2: LA CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE - 1990-2030

Afrique subsaharienne	2010*	2030*	2050*	croissance 2010-2030 (%)*	croissance 2030-2050 (%)*
Population totale	866 948	1 308 461	1 760 724	150	135
Population urbaine	323 525	630 351	1 064 736	195	169
% urbaine	37,3	48,2	60,5		

* Projections – 000s

Source: World Urbanisation Prospects, The 2007 Revision, DESA, United Nations, New York, 2008

Comme détaillé à la Section 1.5, la perception des recettes municipales est souvent inefficace, tandis que la gestion financière est dans de nombreux cas inadaptée. Du coup, la situation financière des municipalités est généralement faible, et la plupart s'en remettent aux versements du gouvernement central pour suppléer aux déficits de leurs budgets. A cette situation financière précaire viennent s'ajouter la décentralisation accrue des fonctions de fourniture de services des collectivités locales, alors que les ressources financières restent fortement concentrées entre les mains du pouvoir central³⁸. Il en est résulté une dégradation accélérée du milieu urbain et la prolifération des taudis qui, en 2001, abritaient 71,9 pour cent de la population urbaine en Afrique sub-saharienne³⁹.

L'investissement privé dans les infrastructures

L'Afrique sub-saharienne a attiré US \$36,5 milliards d'investissements du secteur privé entre 1990 et 2005. Ils ont pour la moitié été réalisés en Afrique du Sud où ils ont privilégié les infrastructures et les services (voir Tableau 1.3).

L'investissement privé dans l'habitat

Les marchés du crédit foncier et immobilier sont plutôt sous-développés dans les villes africaines, ce qui ne va pas sans des répercussions de grande ampleur sur l'ensemble des conditions en milieu urbain.

L'accès au foncier urbain formel

Dans les villes africaines, l'accès à des terrains topographiés et enregistrés dans les règles est souvent très limité. L'expansion rapide

provoque des hausses concomitantes des valeurs foncières en centre-ville et dans les quartiers neufs très recherchés, et la pénurie fait notamment augmenter le prix des terrains enregistrés dans les règles. La plupart des ménages africains n'ont pas les moyens d'accéder à la propriété foncière régulière en milieu urbain, et au sud du Sahara leur seule solution n'est autre qu'un établissement informel ou un taudis, sous une forme ou sous une autre. En outre, parmi les 28 pour cent de la population urbaine africaine qui ne vivent pas dans des taudis, une bonne partie réside dans des établissements informels, qu'il s'agisse de bâtisses précaires ou qu'il leur manque un titre en bonne et due forme.

L'accès au crédit-logement

En raison du manque de revenus réguliers ou prévisibles dont souffrent la majorité de citoyens, et de l'absence de formules de crédit qui pourraient s'y adapter, seuls quelque 15 pour cent de la population urbaine en Afrique pourrait avoir droit aux crédits-logement du secteur formel, ce qui de fait en exclut les 85 pour cent restant.

Les principaux types de prêt: Dans le secteur formel de l'économie, les prêts au logement comprennent le crédit hypothécaire et les prêts à la construction. Ces types de prêts sont généralement offerts par les banques de dépôt et les organismes spécialisés, qui exigent le nantissement du terrain à titre de garantie (le droit de rester propriétaires jusqu'à l'apurement de la dette) ou d'autres formes de gage, ainsi que la preuve des revenus, avant de décider si un emprunteur est qualifié. Les organismes d'épargne ou d'habitat coopératif et les fonds de financement de l'habitat social offrent eux aussi des crédits-logement ou à la construction, et généralement à travers des réseaux locaux d'adhérents.

Le financement secondaire du logement et de la construction: Leurs propres contraintes de financement imposent aux banques et aux organismes spécialisés dans le crédit au logement certaines limites en ce qui concerne la durée et le type de crédit qu'ils offrent. La plupart des banques et des organismes de crédit-logement financent leurs prêts hypothécaires et à la construction grâce aux dépôts et à l'épargne, ainsi que par voie d'emprunt qui peut se faire sous forme obligataire (qu'ils engagent leur propre signature ou qu'ils titrisent des crédits), les titres étant placés auprès de fonds de pension, d'autres banques et d'investisseurs institutionnels. Dans les économies africaines les plus avancées, on trouve diverses solutions de financement secondaire pour l'habitat et la construction. En Afrique du Sud, la titrisation de créances hypothécaires a vu le jour dès les années 1980, et en 1988 la *United Building Society* a titrisé des prêts hypothécaires à hauteur de 250 millions de Rands (ZAR) (soit environ US \$36 millions).⁴⁰ Les quatre grandes banques sud-africaines détiennent ensemble plus de 85 pour cent de tous les prêts hypothécaires, pour un total de ZAR167,1 milliards (soit US \$21,7 milliards).⁴¹ Là où les marchés obligataires sont peu développés, les banques s'appuient avant tout sur les dépôts pour financer leurs prêts au logement et à la construction. Au Zimbabwe, les organismes spécialisés de crédit-logement fournissent 65 pour cent de tous les prêts hypothécaires, car le secteur formel du crédit-logement est très réduit. En 2007, le montant total des fonds déboursés par le secteur formel de l'habitat dans ce pays n'a pas dépassé US \$1,15 million.⁴²

Seules les institutions financières les plus solides ont accès aux marchés étrangers et disposent des capacités voulues pour gérer les fluctuations des taux de change qui en découlent. Même ces institutions n'ont pourtant pas souvent accès à des sources de financement secondaire à long terme, ce qui restreint la gamme

TABLEAU 1.3: L'INVESTISSEMENT PRIVÉ DANS LES INFRASTRUCTURES DE BASE ET LES SERVICES EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE (MILLIONS US \$)

Année	Energie	Télécom.	Transport	Eau / Assainissement	Total
1990	40	0	0	0	40
1991	0	0	0	0	0
1992	0	20	0	0	20
1993	0	1	31	0	31
1994	76	553	18	0	647
1995	77	677	63	0	817
1996	744	961	28	20	1 753
1997	754	1 713	469	0	2 936
1998	716	1 150	336	0	2 201
1999	537	1 160	1 087	82	2 867
2000	463	1 460	183	31	2 137
2001	655	2 812	484	3	3 955
2002	484	2 751	101	0	3 335
2003	1 597	3 982	335	9	5 923
2004	240	3 563	187	0	3 990
2005	789	4 565	504	0	5 859
Total Général	7 171	25 369	3 826	146	36 510

Source: Jérôme, A., Private sector participation in infrastructure in Africa. 2008.



▲
Kibera, Nairobi. ©Manoocher Deghati/IRIN

des échéances des prêts à la construction ou au logement qu'elles peuvent offrir à leurs clients. En outre, les banques centrales ou les organismes de réglementation bancaire limitent généralement les prêts au logement au seul crédit hypothécaire en bonne et due forme, puisqu'il est garanti par le nantissement de la propriété.

Certains gouvernements africains jouent un rôle très important dans le financement de l'habitat populaire. Ainsi l'Afrique du Sud, où de vastes programmes de subvention au logement sont en place au bénéfice des ménages dont le revenu se situe dans les catégories intermédiaire-inférieure et faible. Ces subventions à grande échelle vont à la propriété individuelle, à la location et au logement social, ainsi qu'à des opérations immobilières et des institutions; les plus pauvres reçoivent des subventions à taux plein, contrairement aux catégories à revenu intermédiaire-inférieur. En Afrique du Sud entre 1994 et 2004, le crédit-logement soutenu par l'Etat aura donné lieu à 2,4 millions de subventions et facilité l'accès à la propriété de plus de sept millions de bénéficiaires.⁴³

Le financement informel du logement

La grande majorité des citoyens pauvres d'Afrique n'ont aucun accès aux services du secteur financier formel et se trouvent donc sans autre solution que de financer leur habitation par des moyens informels. Il s'agit avant tout de l'épargne individuelle, de menus emprunts auprès de parents, d'amis ou des institutions de microfinance, quand ce n'est pas de la construction étalée dans le temps. Faute d'accès à ces sources de financement, il ne reste que la location, souvent à des loyers exagérément gonflés pour des habitations de mauvaise qualité, ce qui renforce le cercle vicieux de la pauvreté, des conditions de vie insalubres et de l'inégalité des chances d'élévation sociale. Les pauvres se voient refuser l'accès au crédit-logement en bonne et due forme puisqu'ils sont incapables de donner leur habitation en garantie en raison de la qualité et/ou du statut juridique de celle-ci, de leurs revenus limités ou du statut précaire de leur emploi.

Les perspectives d'amélioration

Les améliorations qui pourraient être apportées au système actuel de financement de l'habitat en Afrique sont les suivantes:

1. La réforme de la réglementation foncière, des droits de propriété et du marché foncier doit permettre la propriété privée, la cession foncière à bail et les transactions sur les marchés fonciers libres;
2. Des assiettes fiscales plus solides pour les municipalités, ce qui leur faciliterait l'accès à l'emprunt et aux marchés financiers;
3. Encourager un surcroît d'investissement et de financements privés dans les infrastructures et les services urbains, que cela passe par des mécanismes de garantie, de création d'unités autonomes financées sur services tarifiés, ou par un mélange des deux, y compris les partenariats public-privé avec des institutions financières internationales et des opérateurs et/ou investisseurs privés;
4. Favoriser le crédit-logement à travers les institutions de microfinance et les organismes d'habitat coopératif qui savent comment répondre aux besoins des citoyens les plus pauvres et dont les solides résultats en matière de remboursement est propre à attirer les financements privés et les organismes de coopération bilatérale;
5. La réglementation financière *doit* autoriser une plus large gamme d'instruments de crédit-logement, y compris ceux qui sont tout particulièrement conçus pour les revenus du secteur informel;
6. Soutenir le développement du financement secondaire pour les microcrédits au logement et les projets d'intérêt local;
7. Augmenter les moyens des dispositifs publics de subvention les mieux conçus (en s'inspirant des bonnes pratiques étrangères, comme les programmes *Ahorro, bueno, credito* au Chili, les *Sofales* au Mexique, les programmes de subvention pour les citoyens pauvres en cours en Indonésie, etc.); et
8. Encourager l'accès des pauvres aux services de microfinance, y compris des prêts au logement, ou pour l'achat de matériaux de construction, ou pour l'adduction d'eau et l'assainissement.

1.5

Les Finances des Collectivités Locales

Partout dans le monde, le financement public des infrastructures municipales et la fourniture de services provient habituellement des recettes fiscales municipales, des droits d'usage et des transferts d'autres autorités publiques. Pour de nombreuses municipalités africaines, l'impôt foncier constitue la source de revenus la plus importante. Tel est le cas à *Nairobi*, par exemple, où la taxe foncière a, en 1991-1992 fourni 46,9 pour cent de l'ensemble des ressources municipales, soit bien moins qu'à *Mombasa* entre 1975 et 1984, où la proportion était de 66 pour cent, alors qu'elle ne dépassait pas 21,5 pour cent à *Dar es Salaam* en 1996.⁴⁴

Les sources actuelles des recettes municipales

Les recettes municipales tirées de l'impôt foncier ont augmenté dans les neuf grandes villes d'Afrique du Sud. Elles jouent un rôle important au *Cap* (25,5 pour cent en 2007-8), *Tshwane* (plus de 25 pour cent en 2007-8) et *eThekweni* (30 pour cent en 2007-8)⁴⁵ (voir Graphique 1.3).

En Somalie, l'importance relative de l'impôt foncier varie entre 28 pour cent à *Hargeisa* et à peine 4 pour cent à *Berbera* (voir Graphique 1.4).

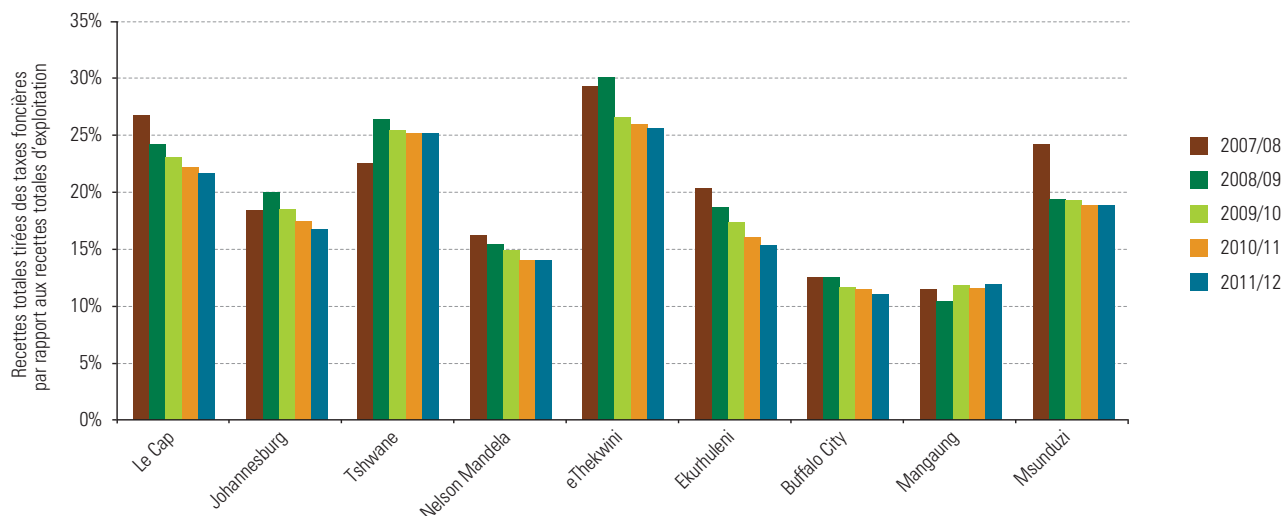
Dans certaines villes africaines, la part des droits d'usage et des redevances sur prestation de services sont des sources de revenus municipaux encore plus importantes que l'impôt foncier/immobilier. Tel est le cas dans toutes les municipalités d'Afrique du Sud, où ces deux types de recettes représentaient (en 2007/08) plus du double du produit de l'impôt foncier/immobilier (Graphique 1.3)⁴⁶. A *Nairobi*, les droits d'usage et redevances ont contribué 46,7 pour cent de l'ensemble des recettes municipales en 1996-1997.⁴⁷

Les transferts provenant des échelons supérieurs des pouvoirs publics constituent une autre source importante de revenus pour les municipalités. En Afrique du Sud, ils constituent la deuxième source de revenu, avec 22,4 pour cent du total en 2007-08, contre 30 pour cent à *Nairobi*. En revanche, la contribution des transferts en provenance des pouvoirs publics a été de 61 et 81 pour cent respectivement à *Accra* et au *Caire* en 2008. En Somalie, toutefois, les transferts intergouvernementaux sont plutôt négligeables, ce qui reflète l'absence presque complète d'autorité du gouvernement central du pays. C'est à elles-mêmes que les municipalités somaliennes doivent la quasi-totalité de leurs revenus, dans lesquels prédominent les taxes sur les denrées et les droits d'étal sur les marchés.



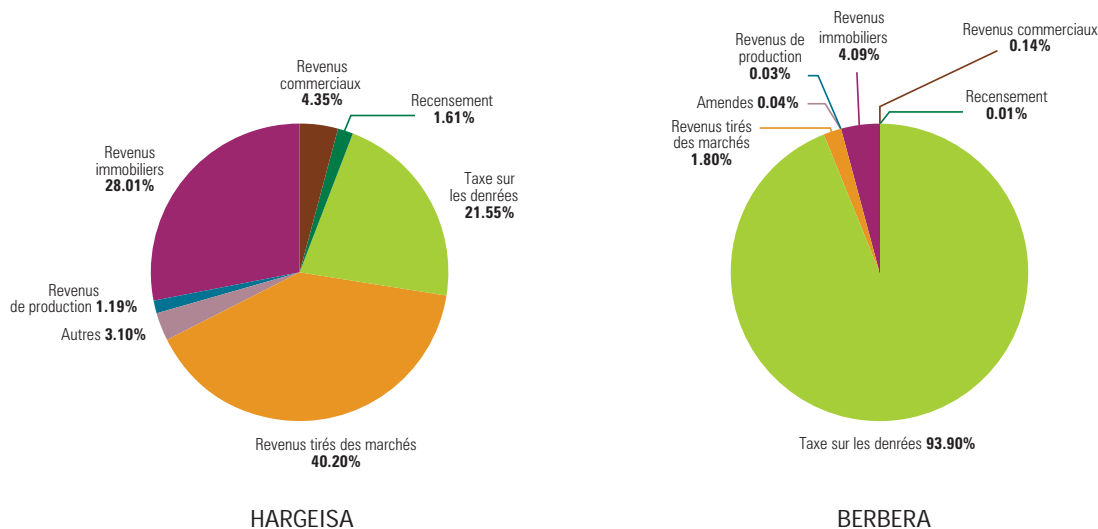
▲
Hôtel de Ville du Cap. ©Squareplum/Shutterstock

GRAPHIQUE 1.3: PART DE L'IMPÔT FONCIER DANS LES RECETTES MUNICIPALES DES GRANDES VILLES SUD-AFRICAINES (%)



Source: PDG and Isandla Institute, 2009, Municipal Rates Policies and the Poor, Johannesburg: South African Cities Network.

GRAPHIQUE 1.4: SOURCES DES RECETTES MUNICIPALES À HARGEISA ET BERBERA (SOMALIE), 2009



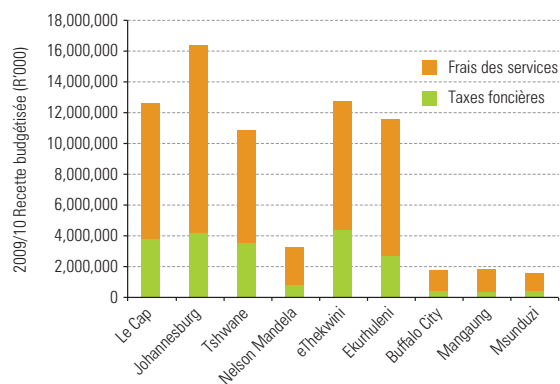
Source: UN-HABITAT, Somalia Survey, 2007

TABLEAU 1.4: REVENU DES COLLECTIVITÉS LOCALES, TANZANIE, 2002-2005/6 (MILLIONS DE SHILLINGS)

	2002	%	2003*	%	2004/05	%	2005/06	%
Transferts	247 027	81,0	313 873	86,5	386 768	89,9	452 831	89,9
Revenus autonomes	57 740	18,9	48 344	13,0	42 871	10,0	49 291	9,8
Emprunts locaux	225	0,1	443	0,1	549	0,1	1 496	0,3
Total	304 993		362 659		430 188		503 618	

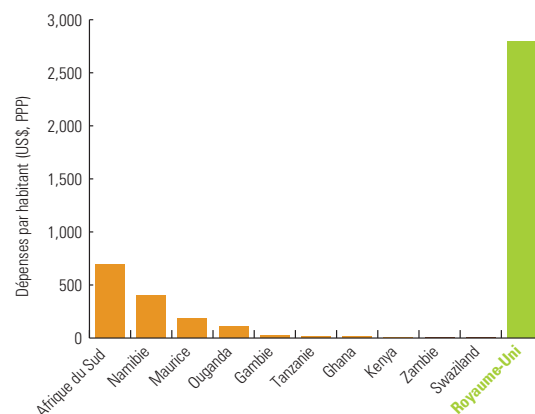
* Avant 2004, le recouvrement des recettes municipales était calculé par année civile et non par exercice
Source: P Venkatachalam (2009), Overview of Municipal Finance Systems in Dar es Salaam, Tanzania, London: LSE.

GRAPHIQUE 1.5: PRODUIT DES REDEVANCES ET DE L'IMPÔT FONCIER, VILLES D'AFRIQUE DU SUD, 2009-2010



Source: PDG and Isandla Institute, 2009, Municipal Rates Policies and the Poor, Johannesburg: South African Cities Network

GRAPHIQUE 1.6: DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS CERTAINS PAYS AFRICAINS (ET COMPARAISON AVEC LE ROYAUME-UNI) (2003)



Source: Dirie, I, Finances municipales, Coventry, Forum des Collectivités locales du Commonwealth, 2005

Taxation centrale et décentralisation des services: Le financement des collectivités locales

La vague de politiques d'ajustement structurel des années 1980 et 1990 en a entraîné une autre, celle de la décentralisation un peu partout en Afrique, où le pouvoir central a commencé à transférer certaines compétences aux collectivités locales. L'idée générale était de (a) permettre aux collectivités locales de prendre des décisions sur les affaires publiques dans les limites de leur juridiction, et (b) rendre plus efficaces la fourniture et la gestion des services offerts à la population locale⁴⁸. Toutefois, toute véritable décentralisation doit aussi s'étendre aux allocations et compétences en matière financière, afin que les collectivités locales soient à même de générer les revenus dont elles ont besoin pour fournir des services plus étendus et les administrer. Dans bien des cas, pourtant, seules les responsabilités en matière de fourniture et de gestion des services ont été décentralisées, d'où d'importants déséquilibres budgétaires "verticaux". Dans de nombreux pays d'Afrique, aucun remède n'a encore été apporté à ces déséquilibres, et la décentralisation y reste donc largement lettre morte. Il appartient aux pays africains d'améliorer les moyens financiers des collectivités locales ainsi que les instruments leur permettant de mobiliser les ressources à l'échelon local.⁴⁹

Cette situation n'empêche pas bon nombre de municipalités d'accroître leurs sources de revenus propres, même si (dans certains pays) le pouvoir central cherche à renforcer son emprise sur les autorités municipales. Par exemple, en Tanzanie, la part des transferts gouvernementaux est passée de 81 pour cent du total des ressources municipales en 2002 à 89,9 pour cent en 2005/06, ce qui est allé de pair avec une baisse relative, dans le même temps, des sources locales, de 18,9 pour cent en 2002 à 9,8 pour cent en 2005/06. Les collectivités locales du pays ne sont quasiment pas habilitées à emprunter (voir Tableau 1.4). L'emprise du pouvoir central sur les collectivités locales est telle que celles-ci sont souvent dépourvues de véritables pouvoirs et, dans bien des cas, ne peuvent intervenir qu'à titre de simples organes d'exécution.

Les collectivités locales désireuses de mieux servir leurs résidents doivent faire ce qu'elles peuvent pour accroître leurs moyens financiers. Cependant, les villes où l'impôt foncier/immobilier constitue la source de revenu principale font souvent peser une bonne part de leurs coûts de fonctionnement sur les propriétaires immobiliers. D'un autre côté, les villes qui comptent sur la taxation des sociétés risquent d'accroître les charges pesant sur les entreprises. Quoiqu'il en soit, il est important de rechercher des moyens équitables de se procurer des revenus, et une meilleure diversification des sources en est une bonne méthode.

Comment les gouvernements font-ils?

Les villes d'Afrique devraient dégager d'énormes surcroîts de revenus si elles devaient s'aligner sur les normes qui sont de rigueur dans les économies plus avancées. Au Royaume-Uni en 2003, les dépenses par tête des collectivités locales se montaient à l'équivalent de US \$2,798 (à parité des pouvoirs d'achat). En Afrique, le pays où les collectivités locales sont le mieux pourvues n'est autre que l'Afrique du Sud, avec un montant qui ne dépasse pas le quart, ou peu s'en faut, de celui du Royaume-Uni. Au Swaziland, les collectivités n'ont dépensé que US \$2,3 (à parité des pouvoirs d'achat) par tête en 2003, soit moins d'un millième de la moyenne au Royaume-Uni. Des villes africaines comme *Banjul*, *Harare* et *Windhoek*, pour n'en citer que quelques-unes, ne reçoivent aucun transfert de la part du gouvernement central et ne peuvent donc compter que sur leurs propres moyens. Comment font-elles face à la situation, elles et bien d'autres? De toute évidence, des approches novatrices s'imposent et certaines villes font preuve d'un esprit d'invention très poussé lorsqu'il s'agit de combler les déficits budgétaires.

Les infrastructures et services locaux peuvent se financer au moyen d'un certain nombre de méthodes innovantes. A *Harare*, l'impôt foncier, les patentes et l'emprunt constituent les principales sources municipales de revenu. Pour son projet de dépenses municipales au titre de l'exercice 2010 (US \$505 millions), la capitale du Zimbabwe

devait lever US \$230 millions (45,5 pour cent) en impôt foncier, US \$102 millions (20,2 pour cent) de redevances sur la distribution de l'eau, US \$63 millions (12,5 pour cent) de frais de consommation d'eau, US \$25 millions (5 pour cent) de frais d'enlèvement des déchets et les 16,8 pour cent restants, des droits et redevances sur d'autres types de services comme la vignette automobile, les étals de marché, les frais de santé, etc.⁵⁰

Windhoek, capitale de la Namibie, a davantage de responsabilités décentralisées que n'importe quelle autre ville du pays, mais ne bénéficie ni du produit de la taxe à la valeur ajoutée (TVA), ni des impôts perçus par le pouvoir central sur son territoire. Par conséquent, la municipalité fait payer tous les services qu'elle rend. Ses sources de revenus les plus importantes ont été, en 2006, les redevances sur l'électricité (398 millions de dollars namibiens (NAD), soit US \$52,7), les redevances de services généraux (NAD 324,7 millions, soit US \$42 millions), et les redevances sur l'eau (NAD 190 millions, soit US \$25 millions).⁵¹ La ville a, par nécessité, adopté une politique très volontariste en matière d'évaluation et d'imposition foncières. Les propriétés foncières sont évaluées tous les cinq ans aux fins d'imposition et les méthodes innovantes comportent l'ouverture de nouveaux centres de perception ainsi que l'introduction de nouvelles technologies telles que les terminaux de paiement électroniques, tout en faisant contribuer les partenaires du secteur privé au recouvrement des factures municipales⁵². Tel est le cas⁵³ pour l'électricité, en partenariat avec la *First National Bank*, ce qui permet au consommateur de payer ses factures en utilisant les distributeurs automatiques de billets. Cela facilite les paiements tout en économisant des frais de personnel non-négligeables pour l'entreprise de production.

En Somalie, les sources de revenus municipaux sont très différentes de celles des autres villes africaines, car le gros des recettes fiscales provient de l'impôt sur les denrées, des taxes sur les étals de marché et de l'impôt foncier (voir Tableau 1.5), qui à eux seuls ont contribué en moyenne 86 pour cent de l'ensemble des recettes municipales en 2007, avec des pics de 90 pour cent et davantage à *Hargeisa*, *Burao* et *Borama*, et juste un peu moins de 100 pour cent à *Berbera*.

De ces trois grandes sources de financement, la taxe sur les denrées représente la source la plus importante dans ces six municipalités somaliennes, avec une part moyenne de 48,2 pour cent, les chiffres s'échelonnant de 93,9 pour cent à *Berbera* à 55,4 pour cent à *Erigavo* et 41,8 pour cent à *Lasanod*. Les droits sur étals de marché viennent en deuxième position avec une part moyenne de 21,2 pour cent, les chiffres allant de 35,1 à 40,2 pour cent respectivement à *Burao* et *Hargeisa*. L'impôt foncier est la troisième grande source de revenus, avec une part moyenne de 16,7 pour cent, le maximum de 28 pour cent se trouvant à *Hargeisa* et le minimum de 4 pour cent à *Berbera*.

Le foncier urbain comme source de revenus

Un bon régime fiscal permet de transformer le foncier urbain en une source majeure de revenus pour les municipalités à travers l'un ou l'autre de ces trois types de taxe: (a) un impôt reposant sur la valeur annuelle ou locative d'une propriété foncière; (b) une taxe reposant sur la valeur en capital du terrain et des aménagements; ou (c) une taxe reposant sur la valeur du site ou du terrain⁵⁴. L'impôt foncier est désormais très répandu dans les villes africaines et, comme noté plus haut, figure parmi les principales sources de revenus municipaux. Mais son rendement reste très inférieur à ce qu'il pourrait être. Les problèmes de la fiscalité urbaine en Afrique tiennent avant tout à

TABLEAU 1.5: PRINCIPALES SOURCES DE REVENUS MUNICIPAUX EN SOMALIE - 2007 (%)

Municipalité	Impôt sur les denrées	Droits sur étals de marché	Impôt foncier	Total
Hargeisa	21,6%	40,2%	28,0%	89,80%
Burao	39,1%	35,1%	19,6%	93,8%
Berbera	93,9%	1,9%	4,1%	99,90%
Borama	37,2%	28,3%	24,6%	90,10%
Erigavo	55,4%	14,1%	14,1%	83,60%
Lasanod	41,8%	8,0%	9,9%	59,70%
Moyenne	48,2%	21,2%	16,7%	86,2%

Source: UN-HABITAT Somalia Survey 2007

la mauvaise évaluation de l'assiette et à la faiblesse des taux de recouvrement. Les rôles municipaux sont souvent incomplets et dépassés, comme c'est par exemple le cas au Kenya, en Ouganda et en Zambie. Dans d'autres localités, comme par exemple *Berbera*, le patrimoine immobilier n'est pas bien enregistré⁵⁵ et le produit est extrêmement faible par rapport aux autres municipalités de Somalie. Grâce à une enquête sur le foncier réalisée par ONU-HABITAT, la municipalité de *Berbera* a commencé en 2009 à voir augmenter très sensiblement ses recettes fiscales⁵⁶. Autre aspect important de la fiscalité, *l'impôt sur la valeur foncière* qui est levé quel que soit l'état du terrain (bâti, aménagements ou biens personnels⁵⁷) et repose sur la valeur du site dans sa meilleure utilisation autorisée (au lieu de son utilisation actuelle). Outre qu'il accroît les recettes municipales, l'impôt sur la valeur foncière tempère la spéculation foncière et tend à la place à encourager la pleine utilisation de terrains qui sont sous- ou non exploités. Cela augmente l'offre de terrains à aménager et peut faire baisser les prix. Par conséquent, l'imposition des valeurs foncières et l'investissement de son produit dans les infrastructures ou les services publics a un rôle à jouer dans l'avènement de sociétés urbaines plus "durables" et plus équitables.

Un élargissement judicieux des limites municipales peut aussi ajouter aux revenus grâce à celui de l'assiette fiscale. Sur fond d'expansion démographique et territoriale rapide, on peut dégager une source supplémentaire non négligeable de revenus municipaux en anticipant sur l'empiètement ultérieur de la ville sur les pourtours ruraux. L'élargissement du périmètre municipal va, dans presque tous les cas, nécessiter l'intervention du pouvoir central, mais cela peut donner aux municipalités une bonne occasion d'étendre leurs prérogatives spatiales et financières à des superficies importantes appartenant à l'Etat. L'avantage supplémentaire pour les municipalités est qu'elles se trouvent ainsi en position de contrecarrer la spéculation, puisqu'elles vont être seules bénéficiaires des plus-values que leurs schémas d'anticipation à long terme vont provoquer dans ces extensions de leur territoire. Il ne s'agit pas là que de bonne administration financière, car cela donne aussi à la municipalité, en tant que propriétaire des sols, une meilleure maîtrise sur tout aménagement ultérieur, y compris la création de ceintures vertes et l'accès au sol pour la planification des infrastructures à venir.

ENCADRÉ 1.8: UN CADRE FISCAL ET REGLEMENTAIRE MOINS PENALISANT POUR LES ENTREPRISES

Hormis l'urbanisme et les services, les autorités municipales déterminent l'environnement économique local à travers l'impôt, les charges, les redevances de services collectifs et autres, qui contribuent, ou non, à la compétitivité des entreprises. En d'autres termes, des charges locales excessives ou des réglementations complexes peuvent sérieusement limiter l'investissement local, le dynamisme des affaires et la création d'emplois dans n'importe quelle ville donnée. Des tarifs et des cadres réglementaires plus rationnels et transparents peuvent réduire les coûts financiers et ceux qu'induit la réglementation, tout en permettant aux municipalités d'exercer leurs fonctions de manière plus efficace.

Pour financer les services urbains et suivant le degré de décentralisation, les collectivités locales peuvent recourir à une combinaison de revenus autonomes (fiscaux et non-fiscaux), de transferts intergouvernementaux, d'emprunts, et de bénéfices des entreprises publiques. La décentralisation suivant son cours dans de nombreux pays africains, les collectivités locales se trouvent de plus en plus forcées de trouver des sources de revenu durables. Cela peut conduire à la maximisation des recettes par une multiplication de droits et taxes qui risque de ne pas toujours être dans leur intérêt à long terme. Si l'on veut améliorer l'environnement économique et renforcer l'assiette fiscale tout en la rendant équitable, il faut réformer les sources de revenu propres des municipalités.

Les sources de revenu propres sont au nombre de quatre: (1) les impôts (prélèvements obligatoires non

liés à certains biens ou à la fourniture de services bien définis, comme l'impôt foncier, les taxes à la vente, l'impôt sur le revenu ou les droits d'accise); (2) les droits d'usage (paiements liés à la fourniture de biens ou de services comme l'eau, l'électricité ou la collecte des déchets); (3) les redevances réglementaires (autorisations, licences, certificats) et (4) les autres sources de recettes (intérêts, autres redevances, loyers, amendes et pénalités).

Les difficultés apparaissent lorsque les instruments réglementaires locaux sont utilisés pour lever des recettes. Dans de nombreuses villes africaines à court de ressources, les charges réglementaires ont proliféré. Si l'on veut améliorer l'environnement économique, la réforme devrait se faire en quatre étapes: (1) faire l'inventaire complet de tous les instruments comportant des paiements par les entreprises aux collectivités locales; (2) supprimer (ou légaliser) ces instruments s'ils ne sont pas juridiquement solides; (3) classer les instruments financiers locaux dans les quatre catégories détaillées ci-dessus, et (4) voir si les charges réglementaires répondent à une fonction administrative précise ou s'il ne s'agit que de sources de revenus.

Si l'on constate que les charges réglementaires sont justifiées et correspondent à des coûts précis à recouvrer, il faut en rationaliser le recouvrement. Si, dans le cas contraire, la charge n'a aucune fonction réglementaire, ou si les recettes sont supérieures au coût de la réglementation, l'autorité municipale doit (a) réduire ou éliminer cette quasi-taxe et recourir à d'autres instruments fiscaux, en renforçant les sources

propres de revenu comme les impôts et les droits d'usage pour compenser la perte de recettes; et (b) fondre les charges multiples en une seule taxe sur les sociétés afin de réduire les coûts administratifs tant pour les entreprises que pour les pouvoirs publics.

Il faut aussi réexaminer la fiscalité locale des entreprises (impôt sur le revenu des sociétés, impôt sur le capital, impôt foncier non-résidentiel et autres prélèvements). La fiscalité des entreprises jouit d'une certaine popularité auprès des responsables politiques et du public puisqu'elle se traduit par des revenus très importants tout en permettant de réduire la fiscalité sur les personnes physiques; mais elle tend aussi à influencer les entreprises lorsqu'elles décident de s'implanter dans une ville ou une autre. Par conséquent, pour réduire ce risque, les municipalités devraient fixer un plancher et un plafond aux prélèvements fiscaux. On pourrait aussi évaluer de manière discrétionnaire dans quelle mesure les petites entreprises qui n'ont pas de comptabilité en bonne et due forme devraient être soumises à la fiscalité des entreprises, en encadrant la procédure de règles claires et transparentes pour éviter la corruption.

Une réforme intégrée de l'environnement des affaires est presque une panacée, puisqu'elle est à même de soutenir le développement économique à long terme. Des régimes fiscaux clairs et prévisibles contribuent à la mise en place d'un environnement où le secteur privé peut mener ses activités de manière plus efficace, tout en élargissant l'assiette fiscale municipale et en la rendant plus équitable.

Source: Corthay, L., Local Taxes, Regulations, and the Business Environment, in *Investment Climate in Practice*, No. 5, April 2009, World Bank.

En guise de conclusion, si les autorités locales et municipales en Afrique veulent mieux accorder les ressources financières au surcroît de responsabilités que leur vaut la décentralisation, il appartient aux pouvoirs publics de s'engager dans les trois voies suivantes:

1. Promouvoir la décentralisation fiscale, en renforçant le pouvoir de lever des recettes à l'échelon local à travers les impôts locaux et d'autres instruments financiers;
2. Promouvoir l'emprunt, à titre auxiliaire, pour les municipalités financièrement les plus solides, que ce soit auprès de banques locales ou sur le marché financier du pays; et
3. Encourager la décentralisation des pouvoirs de lever des recettes afin de stimuler des investissements privés supplémentaires dans les infrastructures municipales qui sont elles-mêmes génératrices de recettes.

1.6

Les Objectifs du Millénaire Pour le Développement, 10 ans Après

Les huit Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ont été adoptés lorsque les gouvernements du monde entier se sont engagés à lutter contre la pauvreté. L'importance qui s'y attache est double: (1) pris dans leur ensemble, ils portent sur certains des aspects les plus importants de la pauvreté, qui s'entend comme dépassant largement le seul revenu monétaire; et (2) ils sont assortis de 18 cibles ambitieuses à atteindre d'ici 2015 et qui permettent de mesurer les progrès et le résultat final à partir d'un ensemble de 48 indicateurs différents, et dont ceux qui sont chargés de les atteindre – avant tout les gouvernements et les autorités régionales – peuvent être tenus comptables. Il faut aussi souligner que l'approbation quasi-universelle des Objectifs lie tant les gouvernements donateurs que les gouvernements bénéficiaires, les premiers s'engageant à assister la réalisation des objectifs en accordant leur aide officielle au développement (cf. www.un.org / millenniumgoals pour informations complémentaires).

Les critiques font valoir que les Objectifs du Millénaire pour le Développement sont trop ambitieux et quelque peu arbitraires, qu'on peut y déceler à la fois des doubles emplois et des lacunes, ou qu'ils ne sont guère que des faux-fuyants politiques qui n'ont pas plus de chance d'être atteints que les objectifs antérieurs, comme celui qui voulait que les pays de l'OCDE consacrent au moins 0,7 pour cent de leur Produit National Brut (PNB) à l'aide au développement. Si ces critiques se justifient dans une certaine mesure, on ne saurait nier que des efforts sincères sont en cours, dont les acquis sont mesurés et diffusés à intervalles réguliers. Il est donc fort vraisemblable que les Objectifs du Millénaire pour le Développement ont déjà dans l'ensemble fait évoluer les choses dans le bon sens.

La plupart des objectifs et des cibles associées sont d'application nationale et sectorielle (par exemple l'instruction primaire universelle, l'élimination de la famine et de la pauvreté, la lutte contre le VIH-SIDA, le paludisme et autres maladies), tandis que d'autres sont explicitement liés à la condition féminine (par exemple, l'amélioration de la santé maternelle). Comme tous les indicateurs nationaux de ce genre, les Objectifs ignorent les différences souvent marquées qui existent à différentes échelles dans un seul et même pays, ou entre ville et campagne. Il faut s'efforcer d'atteindre les objectifs dans l'ensemble mais très rares sont ceux qui comportent un aspect distinctement urbain. L'exception la plus manifeste n'est autre que les cibles et indicateurs qui s'attachent à l'Objectif N° 7 (assurer le développement durable) et qui portent sur la consommation d'énergie par habitant, les émissions de dioxyde de carbone et la part des populations ayant accès à l'eau potable et à l'assainissement, ainsi que – de manière bien chiffrée – la réduction du pourcentage des citadins vivant dans les taudis.

Le rapport d'ONU-HABITAT sur *l'Etat des Villes dans le Monde*

2006/07 (UN-HABITAT, 2006) présente un bilan qualitatif des avancées réalisées en milieu urbain en rapport avec chaque Objectif, et fait contraster les éléments positifs – densité des populations, concentrations d'établissements et de personnels d'enseignement et de santé, conscience des problèmes et accessibilité physique accrues – avec la surpopulation et la capacité limitée des services, l'absence généralisée de possibilités d'accès pour les citadins pauvres aux facilités citées plus haut, et les comportements à risque auxquels ils recourent souvent pour faire face à leurs fins de mois.

Cela fait maintenant 10 ans pleins qu'ont été adoptés les Objectifs du Millénaire pour le Développement, soit deux tiers du délai convenu pour leur réalisation. Les progrès effectués ont été très inégaux au sein de pays ou régions pris individuellement, ou d'un pays ou d'une région à l'autre. L'Afrique (et notamment au sud du Sahara) est généralement considérée comme ayant atteint des résultats parmi les plus médiocres, la plupart des pays ayant peu de chances d'en atteindre ne serait-ce que quelques-uns. De fait, seuls quelques objectifs sont susceptibles d'être réalisés; les autres vont prendre beaucoup plus de temps ou ont très peu de chances d'être jamais atteints. On a déjà pu s'en apercevoir avant le début de la crise financière mondiale de 2008/09, mais depuis les perspectives ont beaucoup empiré à travers le monde. Les capacités limitées qu'ont des gouvernements à bout de ressources à maintenir les dépenses prévues, s'ajoutant à la réduction de l'aide de certains pays de l'OCDE (à l'exception notable du Royaume-Uni qui, en dépit de l'ampleur de son déficit public suite au sauvetage des banques, n'a pas diminué son aide au développement), ont eu des effets néfastes, en particulier dans les pays les plus pauvres. En outre, le pouvoir d'achat de nombreux ménages urbains pauvres a été érodé, même parmi ceux qui avaient conservé leur emploi au milieu des licenciements dans l'industrie. Les dépenses d'urgence engagées par les gouvernements confrontés aux événements météorologiques extrêmes ou aux "catastrophes naturelles" qui se sont produits dans de nombreux endroits, attirent aussi des fonds et des ressources humaines déjà limités au détriment des dépenses consacrées au développement à long terme.

Sur une note plus positive, toutefois, la scolarisation primaire en Afrique sub-saharienne a augmenté de 15 pour cent entre l'an 2000 et 2007, tandis que des campagnes de vaccination plus poussées se joignent à la distribution accélérée de moustiquaires (traitées à l'insecticide pour lutter contre le paludisme) pour réduire la mortalité infantile ces dernières années.

S'agissant des plus urbains des Objectifs du Millénaire pour le Développement, les progrès ont été plus limités à travers le monde; de fait, "... l'amélioration des taudis peine à suivre le rythme de croissance rapide des villes des pays en développement."⁵⁸

D'après Satterthwaite, les problèmes de santé environnementale⁵⁹ mettent bien en relief le défi que pose aujourd'hui la "ville durable", la dynamique de l'expansion en cours dans la plupart des régions du monde se produisant sur fond de crise économique et de changement climatique. Pour les régions les plus pauvres, y compris une bonne partie de l'Afrique, cette crise va accentuer les arbitrages qui paraissent s'imposer entre les priorités apparemment concurrentes que sont la création d'emplois et la satisfaction des besoins de base, d'une part, et la promotion d'un environnement plus "durable" à long terme, de l'autre. Toutefois, dans la réalité, comme l'a démontré le Rapport Stern⁶⁰ de 2006 sur *L'économie du changement climatique*, le coût en dernier ressort de l'inaction face à ce phénomène va être supérieur à celui des "technologies vertes" et de l'utilisation "durable" des ressources qui sont précisément à même d'atténuer la menace.

Pour pouvoir répondre à ces dilemmes, les pays africains vont avoir besoin de dirigeants très volontaristes, appuyés par les transferts de technologies et les accords d'aide au développement qui s'imposent. Ces démarches viendraient elles-mêmes à l'appui du processus qui est associé à la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique tel qu'entériné par l'Accord de Copenhague en décembre 2009 et les accords bilatéraux qui s'y rattachent. Ce processus en cours souligne le décalage entre la contribution minime de l'Afrique au réchauffement climatique et les effets très calamiteux que ce dernier va avoir sur le continent. Bien que les émissions mondiales de dioxyde de carbone aient augmenté de 21,9 à 28,7 milliards de tonnes de 1990 à 2006, elles ne sont passées en Afrique que de 0,7 à un milliard de tonnes (Afrique sub-saharienne: de 0,5 à 0,6 milliard de tonnes; Afrique du Nord, de 0,2 à 0,4 milliard de tonnes), soit 4,5 pour cent de l'ensemble des émissions de la planète.⁶¹ En Afrique, ces émissions sont aussi bien d'origine urbaine que rurale. En ville, l'atmosphère est polluée par les retombées du dynamisme économique (émissions industrielles et des véhicules à moteur) et de la pauvreté (kérosène ou biomasse pour l'éclairage et la cuisson); dans les campagnes, les émissions de gaz à effet de serre ont considérablement augmenté du fait d'un déboisement intense et de la combustion.

La première cible de l'Objectif du Millénaire pour le Développement N° 7 (assurer un environnement durable) consiste à intégrer les principes du développement durable dans les politiques publiques et les programmes nationaux tout en inversant la perte tendancielle de ressources environnementales. Et de fait, ce type d'engagement a été de plus en plus intégré aux projets de développement national et aux documents d'orientation en Afrique, mais sans être encore largement appliqué dans la pratique. Une coordination renforcée s'impose aussi si l'on veut que les échanges et l'intégration ville-campagne dans les deux sens soient reconnus comme il convient. A titre d'exemple, assurer un approvisionnement suffisant en eau en milieu urbain nécessite non seulement l'augmentation de l'offre locale et des mesures de conservation en ville (comme la réduction des fuites dues à des réseaux d'un autre âge, la réduction de la consommation par tête parmi les élites urbaines, et une meilleure récupération des eaux pluviales), mais aussi la conservation de l'environnement en milieu rural afin de maximiser la rétention d'eau dans les sols et de réduire leur érosion (et par conséquent l'invasement des réservoirs), sans oublier des méthodes d'irrigation agricole plus efficaces. Des interventions bien conçues permettent aussi de progresser simultanément vers plusieurs des objectifs et cibles. Par exemple, la réduction du déboisement ne va pas seulement améliorer les quantités d'eau disponibles en campagne comme en ville: elle va aussi réduire les émissions de gaz à effet de serre en milieu rural.

Rares sont les pays africains qui semblent bien placés pour atteindre l'objectif consistant à réduire de moitié la proportion de la population privée d'accès "durable" à l'eau potable et à l'assainissement élémentaire, et ce en dépit de progrès considérables, en particulier dans les zones urbaines. En 2006, ils étaient quelque 242 millions, en Afrique sub-saharienne, à avoir accès à des installations convenables; toutefois, pour atteindre l'Objectif du Millénaire en la matière, il faudrait augmenter ce nombre de 370 millions d'ici 2015. Le défi est gigantesque: en 2008, près de 22 millions de citadins et 199 millions de ruraux pratiquaient encore la défécation en plein air – soit environ 10 pour cent du total mondial – avec souvent des risques énormes pour la santé publique.⁶²

Encore plus hors de portée pour l'Afrique sub-saharienne demeure "l'amélioration notable, d'ici 2020, des conditions de vie d'au moins 100 millions d'habitants des taudis." Cela passerait par de multiples interventions dans les domaines de l'assainissement et de l'alimentation en eau potable, par l'amélioration de la structure des bâtiments et celle d'autres infrastructures et services. La proportion de citadins d'Afrique sub-saharienne privés d'un habitat décent a baissé de manière très appréciable entre 1990 et 2005 – de 71 à 62 pour cent; cependant, l'expansion démographique ininterrompue a annulé tous ces gains, de sorte qu'aujourd'hui ils sont encore plus nombreux à vivre dans ces conditions lamentables.⁶³ Des problèmes particuliers font leur apparition dans les pays où des conflits armés récents ou en cours ont détourné les dépenses publiques du développement socio-économique, et/ou dans ceux où le tissu urbain a été endommagé ou détruit et des citadins ont été déplacés sur une grande échelle, comme en Angola, en Somalie, en Sierra Leone et dans certaines régions du Soudan. Ces conflits ont exacerbé des problèmes déjà lancinants de sous-investissement en milieu urbain, de manque de volonté politique et de pauvreté à grande échelle. Les conflits en milieu rural peuvent déplacer les populations vers des zones urbaines relativement sûres, comme à *Luanda*, *Lobito* et *Benguela* (Angola) et à *Freetown* (Sierra Leone), tandis que les combats et la destruction en milieu urbain peuvent pousser les citadins hors des villes, comme cela a été le cas à *Mogadiscio* (Somalie). Dans ces villes, jusqu'à 80 pour cent des citadins vivent dans des conditions inacceptables. La proportion est la même à *Addis-Abéba* (Ethiopie), mais pour des raisons historiques différentes. Partout en Afrique, diverses stratégies vont s'imposer afin de faciliter les efforts déployés par les communautés et les ménages eux-mêmes pour rétablir des conditions conformes aux normes locales. Toute démarche dans ce sens réduirait quelque peu la vulnérabilité aux chocs systémiques des villes et des citadins les plus pauvres (voir Section 1.1).

Il convient de souligner que les avancées réalisées pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement semblent généralement plus prononcées dans les pays caractérisés par une volonté politique solide et où les structures de gouvernance sont comptables de leurs actes. Cela reflète, dans les conditions imposées par les pays donateurs, une culture d'écoute et d'ouverture aux besoins et aux demandes "d'en bas" plutôt que seulement à ceux qui viennent "d'en haut". Inversement, l'attribution de fonds par ailleurs peu abondants à des opérations de prestige ou des projets dispendieux au détriment de la lutte contre la pauvreté tend à être plus importante chez les régimes moins ouverts et moins comptables de leurs actes, où il est plus loisible aux élites de servir leurs propres intérêts. De même, les conflits civils ou transfrontaliers et l'instabilité qui en découle ne sauraient favoriser les mesures concertées de réduction de la pauvreté, puisqu'ils font régner la peur et la tension, détournent les ressources publiques vers des dépenses militaires improductives,



▲ Bidonvilles de Koo Bay, Freetown (Sierra Leone). La réduction des taudis conformément aux Objectifs du Millénaire pour le Développement constitue un défi majeur pour l'Afrique sub-saharienne. ©Ines Gesell/iStockphoto

et débouchent directement sur la destruction des infrastructures et l'interruption des services, tout en déplaçant ou en massacrant des populations. En d'autres termes, la nature de la gouvernance interne a une incidence directe sur les perspectives de réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement.

Les perspectives d'avenir semblent plus incertaines à l'heure actuelle que durant les années généralement optimistes de la décennie qui a précédé la crise économique mondiale en cours. Comme indiqué plus haut, rares sont les pays, toutes régions confondues, qui vont atteindre l'intégralité des Objectifs du Millénaire pour le Développement; en Afrique, plus nombreux sont les pays qui vont en manquer bon nombre. A l'intérieur des frontières de chaque pays, toutefois, les villes sont mieux placées que la plupart des zones rurales pour atteindre certains des Objectifs, ou peu s'en faut. Sauf à désagréger les données entre les régions internes d'un pays donné, les différences entre régions ou entre zones urbaines, péri-urbaines et rurales vont rester largement insaisissables. Les cibles vont-elles être

ramenées à des niveaux plus faciles à atteindre dans les conditions actuelles? Ou est-ce plutôt les délais qui vont être rallongés, pour gagner du temps et sauver la face? Ou bien, pour écarter tout cynisme et la "fatigue du Millénaire", va-t-on abandonner les Objectifs à l'expiration des délais, pour les remplacer par de nouveaux mots d'ordre et de nouvelles cibles, pour tenter de galvaniser et de justifier les programmes actuels d'aide au développement et de lutte contre la pauvreté? Il est difficile de prédire la réponse, car des élections sont prévues avant 2015 dans bien des pays tant donateurs que bénéficiaires. Néanmoins, tout ou presque va dépendre de la capacité d'au moins un certain nombre de "pays-tests" dans chaque région de s'approcher des cibles et objectifs. Si ces résultats donnent à penser qu'un petit effort supplémentaire ou un allongement minime des délais pourrait suffire, alors ceux-ci seront probablement accordés. Toutefois, si bon nombre de pays échouent, on se tirera de cette situation embarrassante en abandonnant purement et simplement les Objectifs du Millénaire pour le Développement.

1.7

Les Plus Grandes Villes D'Afrique – 2005/20

En 2010, le continent africain comptait 47 villes de plus d'un million d'habitants, soit trois de plus que prévu dans l'édition 2008 du présent Rapport. La population totale de ces villes était de 126,4 millions d'âmes, soit 11 millions de moins que prévu par le Rapport de 2008. Bien que leur population moyenne soit passé de 2,56 à 2,68 millions, elles n'ont pas atteint le chiffre prévu de 3,11 millions. Entre 2005 et 2010 (prévisions), la part cumulée, dans la population urbaine totale, des villes africaines de plus d'un million d'habitants semble avoir très légèrement baissé (de 0,1 pour cent) à 31,6 pour cent, ce qui semble indiquer que la dynamique démographique ne faiblit pas dans les villes de moindre importance.

Au sommet du classement des villes africaines les plus peuplées, aucun changement n'est intervenu depuis 2005. *Le Caire*, avec un peu plus de 11 millions d'habitants en 2010 (projections), demeure la plus grande agglomération urbaine, suivie de *Lagos* avec 10,5 millions *Kinshasa* avec 8,7 millions et *Khartoum* avec 5,1 millions. Sa population de 4,7 millions d'habitants a fait passer *Luanda* à la cinquième place en 2010, surclassant *Alexandrie* (4,3 millions) et *Abidjan* (4,1 millions). *Luanda*, selon les prévisions, va conserver sa cinquième place au moins jusqu'en 2025, lorsqu'elle dépassera *Khartoum*. Il est en outre prévu que d'ici 2015, *Le Caire* aura 11,6

millions d'habitants, mais cèdera alors sa place à *Lagos* qui, avec 14,1 millions, deviendra alors la plus grande agglomération du continent. On s'attend aussi que, d'ici 2020, *Kinshasa* avec 12,7 millions d'habitants surpasse *Le Caire* qui, avec 12,5 millions, se verra alors reléguée au troisième rang du classement.

Comme on s'y attendait, les plus grandes villes d'Afrique ont maintenu leur taux rapide de croissance entre 2005 et 2010. Les villes qui progressent le plus rapidement en valeurs absolue et relative figurent au Tableau 1.7

Entre 2005 et 2010 (projections), la population du *Caire* a augmenté de 436 000 âmes, soit une croissance de 4,1 pour cent. Les trois autres très grandes villes africaines en ont toutefois gagné chacune plus d'un million: *Lagos* (1,8 million), *Kinshasa* (1,6 million) et *Luanda* (1,2 million), tandis que *Nairobi* et *Abuja* se classaient aux quatrième et cinquième rangs avec des gains de population de 709 000 et 680 000 habitants chacune. En dépit des énormes gains à *Lagos* et à *Kinshasa* en valeur absolue, ces deux métropoles ne sont pas celles qui enregistrent le taux de croissance le plus élevé en valeur relative, catégorie pour laquelle le classement est le suivant: *Abuja* (51,7 pour cent), *Ouagadougou* (43,7 pour cent), *Luanda* (35 pour cent), *Lomé* (27,2 pour cent) et *Nairobi* (25,2 pour cent).



▲
Le Caire, Egypte. ©Jessica Morelli/Stockphoto

TABLEAU 1.6: AGGLOMÉRATIONS URBAINES AFRICAINES DE PLUS D'UN MILLION D'HABITANTS – 2005-2025 (000s)

Rang (2010)	Ville	Pays	2005	2010*	2015*	2020*	2025*
1	Le Caire	Egypte	10 565	11 001	11 663	12 540	13 531
2	Lagos	Nigeria	8 767	10 578	12 427	14 162	15 810
3	Kinshasa	RD Congo	7 106	8 754	10 668	12 788	15 041
4	Khartoum	Soudan	4 518	5 172	6 046	7 005	7 953
5	Luanda	Angola	3 533	4 772	6 013	7 080	8 077
6	Alexandrie	Egypte	3 973	4 387	4 791	5 201	5 648
7	Abidjan	Côte d'Ivoire	3 564	4 125	4 788	5 500	6 321
8	Johannesburg	Afrique du Sud	3 263	3 670	3 867	3 996	4 127
9	Nairobi	Kenya	2 814	3 523	4 303	5 192	6 246
10	Le Cap	Afrique du Sud	3 091	3 405	3 579	3 701	3 824
11	Kano	Nigeria	2 993	3 395	3 922	4 495	5 060
12	Dar es Salaam	Tanzanie	2 680	3 349	4 153	5 103	6 202
13	Casablanca	Maroc	3 138	3 284	3 537	3 816	4 065
14	Ekurhuleni	Afrique du Sud	2 824	3 202	3 380	3 497	3 614
15	Addis-Abéba	Ethiopie	2 633	2 930	3 365	3 981	4 757
16	Durban	Afrique du Sud	2 638	2 879	3 026	3 133	3 241
17	Dakar	Sénégal	2 434	2 863	3 308	3 796	4 338
18	Ibadan	Nigeria	2 509	2 837	3 276	3 760	4 237
19	Alger	Algérie	2 512	2 800	3 099	3 371	3 595
20	Accra	Ghana	1 985	2 342	2 722	3 110	3 497
21	Douala	Cameroun	1 767	2 125	2 478	2 815	3 131
22	Abuja	Nigeria	1 315	1 995	2 563	2 977	3 361
23	Ouagadougou	Burkina Faso	1 328	1 909	2 643	3 457	4 332
24	Antananarivo	Madagascar	1 590	1 879	2 235	2 658	3 148
25	Kumasi	Ghana	1 519	1 834	2 139	2 448	2 757
26	Rabat	Maroc	1 647	1 802	1 973	2 139	2 288
27	Yaoundé	Cameroun	1 489	1 801	2 103	2 392	2 664
28	Bamako	Mali	1 368	1 699	2 086	2 514	2 971
29	Lomé	Togo	1 310	1 667	2 036	2 398	2 763
30	Maputo	Mozambique	1 341	1 655	1 994	2 350	2 722
31	Conakry	Guinée	1 411	1 653	2 004	2 427	2 906
32	Harare	Zimbabwe	1 513	1 632	1 856	2 170	2 467
33	Kampala	Ouganda	1 318	1 598	1 982	2 504	3 189
34	Kaduna	Nigeria	1 375	1 561	1 811	2 087	2 362
35	Lubumbashi	RD Congo	1 252	1 543	1 899	2 304	2 744
36	Mogadiscio	Somalie	1 415	1 500	1 795	2 156	2 588
37	Mbuji-Mayi	RD Congo	1 190	1 488	1 838	2 232	2 658
38	Lusaka	Zambie	1 265	1 451	1 666	1 941	2 267
39	Pretoria	Afrique du Sud	1 274	1 429	1 514	1 575	1 637
40	Brazzaville	Congo	1 172	1 323	1 504	1 703	1 878
41	Benin City	Nigeria	1 124	1 302	1 523	1 758	1 992
42	Vereeniging	Afrique du Sud	1 029	1 143	1 211	1 262	1 313
43	Tripoli	Libye	1 059	1 108	1 192	1 286	1 364
44	Port Elizabeth	Afrique du Sud	1 002	1 068	1 126	1 173	1 222
45	Fès	Maroc	963	1 065	1 173	1 277	1 371
46	Niamey	Niger	848	1 048	1 302	1 643	2 105
47	Ogbomosho	Nigeria	904	1 032	1 201	1 389	1 576
48	Mombasa	Kenya	830	1 003	1 216	1 479	1 795

*Projections

Source: World Urbanisation Prospects, The 2009 Revision, DESA, United Nations, New York, 2010

TABLEAU 1.7: LES 10 GRANDES VILLES D'AFRIQUE À CROISSANCE RAPIDE (2005-2010)

Ville	2005-10* Croissance (000s)	Ville	2005-10* Croissance (%)
Lagos	1 811	Abuja	51,7
Kinshasa	1 648	Ouagadougou	43,7
Luanda	1 239	Luanda	35,0
Nairobi	709	Lomé	27,2
Abuja	680	Nairobi	25,2
Dar es Salaam	669	Mbuji-Mayi	25,0
Ouagadougou	581	Dar es Salaam	24,9
Abidjan	561	Bamako	24,1
Dakar	429	Niamey	23,5
Alexandrie	414	Maputo	23,4

* Projections

Source: World Urbanisation Prospects, The 2009 Revision, DESA, United Nations, New York, 2010

TABLEAU 1.8: LES 10 GRANDES VILLES D'AFRIQUE À CROISSANCE RAPIDE (2010-2020)

Ville	2010-20* Croissance (000s)
Kinshasa	4 034
Lagos	3 584
Luanda	2 308
Dar es Salaam	1 754
Nairobi	1 669
Ouagadougou	1 548
Le Caire	1 539
Abidjan	1 375
Kano	1 100
Addis-Abéba	1 051

* Projections

Source: World Urbanisation Prospects, The 2009 Revision, DESA, United Nations, New York, 2010

La population cumulée des villes africaines de plus d'un million d'habitants a augmenté de 17,3 millions d'âmes entre 2005 et 2010. Comme le total de la population urbaine du continent a, par ailleurs, augmenté de 63,8 millions pendant la même période, il apparaît clairement que les villes les plus importantes n'absorbent qu'une part relativement réduite (27,1 pour cent) de la transition urbaine en cours en Afrique. Le plus gros (72,9 pour cent) de la croissance s'est produit dans les villes de moins d'un million d'habitants, ce qui confirme la tendance déjà mise en relief dans la précédente édition (2008) de ce Rapport. On s'attend à voir les plus grandes villes d'Afrique absorber une proportion toujours plus réduite de la croissance cumulée de la population urbaine – 25,8 pour cent, selon les dernières projections. Les conséquences à en tirer pour les politiques publiques devraient être très claires: les gouvernements africains devraient continuer à améliorer les capacités de gestion urbaine des villes de moins d'un million d'habitants, dont on s'attend qu'elles accueillent trois quarts de la croissance de la population urbaine.

Toutefois, il ne faudrait pas en conclure que le renforcement des capacités, l'habitat et la fourniture de services urbains dans les très grandes villes d'Afrique peuvent désormais être revus à la baisse. Pendant la décennie 2010-2020, on s'attend à voir les villes africaines de plus d'un million d'habitants en absorber encore 40,3 millions de plus au total. Même si, dans l'ensemble, elles vont accueillir une part déclinante de la croissance démographique cumulée, certaines vont poursuivre leur expansion démographique, et même à un rythme rapide.

Au cours de la décennie 2010-2020, les 10 plus grandes villes africaines dont la croissance est la plus rapide en valeur absolue vont chacune ajouter plus d'un million d'habitants à leur population respective. C'est *Kinshasa* qui devrait connaître la croissance la plus rapide en termes absolus, avec pas moins de quatre millions supplémentaires, soit une augmentation de 46 pour cent pour une population estimée à 8,7 millions en 2010. *Lagos* devrait venir

en deuxième place avec 3,5 millions supplémentaires, soit 33,8 pour cent de plus que l'estimation de 10,5 millions en 2010. De même, *Luanda* peut s'attendre à quelque 2,3 millions d'habitants supplémentaires, soit 48,3 pour cent de plus que ses 4,7 millions de 2010. *Dar es Salaam*, *Nairobi*, *Ouagadougou*, *Le Caire*, *Abidjan*, *Kano* et *Addis-Abéba* vont toutes voir leurs populations augmenter à raison de plus d'un million entre 2010 et 2020, comme le montre le Tableau 1.8.

Une croissance urbaine rapide n'est en soi ni une bonne, ni une mauvaise chose car tout dépend de la manière dont on l'accommode (avec des infrastructures, des équipements et des services) comme de la mesure dans laquelle on y voit un élément propre à renforcer les objectifs de développement local et national. De toute évidence, une croissance démographique rapide qui ne se traduit en ville que par la prolifération massive des taudis et bidonvilles, par des inégalités prononcées et par des souffrances humaines ne saurait être une *bonne* croissance urbaine. Lorsque l'on tire parti de l'expansion démographique pour soutenir le développement à travers la création d'emplois et les gains de productivité, on peut alors parler de "bonne" urbanisation. Ce type de progrès et de développement repose sur la fourniture d'un habitat convenable et de services élémentaires pour tous, entre autres caractéristiques de la bonne gouvernance urbaine. Ce modèle est exactement l'inverse de la situation économique actuelle des villes d'Afrique toutes dimensions confondues, où la croissance démographique se poursuit avec en toile de fond des carences notables et toujours plus prononcées en matière de logement, de services et de moyens de subsistance. Ces carences ne peuvent que s'aggraver si on laisse les villes africaines se développer de manière sauvage en vertu du *laissez-faire* qui caractérise aujourd'hui leur expansion.

La croissance urbaine ne se mesure pas seulement en termes absolus; on peut aussi la traduire sous forme de croissance *proportionnelle*, c'est-à-dire l'expansion démographique rapportée aux dernières statistiques de la population urbaine. Dans le cas de

TABLEAU 1.9: LES 10 GRANDES VILLES D'AFRIQUE À CROISSANCE RAPIDE (2010-2020) (%)

Ville	2010-20* Croissance relative (%)
Ouagadougou	81,0
Niamey	56,7
Kampala	56,6
Dar es Salaam	52,3
Mbuji-Mayi	50,0
Lubumbashi	49,3
Abuja	49,2
Luanda	48,3
Bamako	47,9
Nairobi	47,3

* Projections

Source: World Urbanisation Prospects, The 2009 Revision, DESA, United Nations, New York, 2010



▲ Afrique du Sud. ©MaxPhoto/Shutterstock

certaines villes africaines, l'ampleur de la croissance proportionnelle prévue pour la période 2010-2020 est difficile à croire. À l'exception des grandes villes d'Afrique du Sud et de *Brazzaville* (Congo), toutes les villes sub-sahariennes de plus d'un million d'habitants devraient connaître un taux de croissance moyen de 32 pour cent entre 2010 et 2020. Parmi celles-ci, le surcroît moyen de population des 10 villes dont la croissance proportionnelle est la plus rapide est supérieur à 47 pour cent. Il est prévu que les populations d'*Abuja*, *Bamako*, *Luanda*, *Lubumbashi* et *Nairobi* s'accroissent à des taux qui varient entre 47,3 et 49,3 pour cent au cours de la décennie en cours, tandis qu'à *Dar es Salaam*, *Kampala*, *Mbuji-Mayi* et *Niamey*, les taux devraient s'étagier entre 50 et 56,7 pour cent. Dépassant de très loin ce groupe à croissance déjà très rapide, on trouve *Ouagadougou*, dont on s'attend à voir la population s'accroître de pas moins de 81 pour cent, puisqu'elle devrait passer de 1,9 million en 2010 à 3,4 millions en 2020 (voir Tableau 1.9). De toute évidence, ces 10 villes devraient, en priorité, commencer dès maintenant à renforcer leurs capacités de gestion si elles doivent répondre à l'ampleur de la demande à venir en matière de logement, de services et de moyens de subsistance, sans compter la demande cumulée déjà en souffrance. Sans cela, on peut être certain que bon nombre de villes africaines sont promises à de graves tensions économiques et sociales qui risquent de faire peser une menace sur la stabilité politique locale et nationale.

Les chiffres figurant au Tableau 1.9 se rapportent aux seules agglomérations urbaines. Les villes-régions, les méga régions urbaines et les couloirs urbains de développement en cours de formation sur le continent africain n'ont pas été pris en considération, en raison de l'absence de données démographiques exactes ou vérifiables pour ces nouvelles configurations. Les dimensions démographiques des immenses concentrations urbaines d'ampleur régionale – comme la Région Nord du Delta en Egypte, le couloir urbain qui relie le Grand Ibadan, Lagos et Accra (GILA) le long du Golfe de Guinée et la méga-région urbaine de Gauteng en Afrique du Sud – sont telles qu'elles ne peuvent se prêter qu'à des estimations.

Ces configurations urbaines multinodales extraordinairement vastes sont comparativement nouvelles en Afrique et vont exiger des réformes en matière de gestion urbaine qui devraient aller bien au-delà du modèle conventionnel monocentrique qui a dominé le 20^{ème} siècle. Non seulement toute réforme sérieuse devrait-elle fournir le "gros œuvre", c'est-à-dire l'habitat, les services et les infrastructures à la mesure de ces concentrations urbaines en pleine expansion, mais il faudrait aussi d'urgence se pencher sur leurs conséquences socio-politiques dans le milieu urbain actuel qui se caractérise par les inégalités, la pauvreté et le chômage. Il faudrait qu'en outre les gouvernements africains s'interrogent sur la façon dont ils vont pouvoir garantir la sécurité de l'approvisionnement en nourriture et en eau de ces immenses populations urbaines dans les années qui viennent. Comme l'indique l'Encadré 1.9, la sécurité de ces approvisionnements à moyen et long terme dans des villes africaines en pleine expansion s'avère très préoccupante.

ENCADRÉ 1.9: POLITIQUE AGRICOLE ET SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET HYDRIQUE DES VILLES AFRICAINES



▲
Tiges de riz sur un marché de la région de Gambella (Éthiopie). ©Ben Parker/IRIN

L'Afrique a beau avoir connu des vagues successives de violentes émeutes de la faim dans les années 1980 et 1990 ainsi qu'en 2008, l'insécurité alimentaire et de l'approvisionnement en eau en milieu urbain figure à peine parmi les préoccupations des responsables politiques ou sur la liste des éléments qui pourraient déclencher des tensions sociales de grande ampleur. Pourtant, dans d'autres régions du monde, la sécurité alimentaire et hydrique pour les années à venir est un sujet de préoccupation de plus en plus vive, qui a amené un certain nombre de pays vulnérables à chercher hors de leurs frontières les moyens de garantir leur approvisionnement pour aujourd'hui et pour demain. Par le biais d'organismes parapublics ou de partenariats public-privé, les pays à déficit alimentaire ont, ces dernières années, acquis en Afrique des terres agricoles d'une superficie totale estimée à 30 millions d'hectares. Des fournisseurs internationaux de denrées alimentaires à grande échelle et des chaînes de supermarchés se sont également lancés dans la ruée sur les terres vivrières, d'où une forte augmentation du prix des terres agricoles en Afrique. Les conditions de ces acquisitions sont pour la plupart tenues secrètes, mais elles autorisent généralement l'exportation de l'ensemble de la production, et s'accompagnent de généreuses exonérations fiscales comme du libre accès aux ressources en eau douce, en échange d'investissements dans le développement rural et les infrastructures.

Partout en Afrique, les politiques foncières sont souvent associées aux catastrophes naturelles, à la faim ou à la mauvaise gouvernance. Bien que chaque pays se caractérise à cet égard par une dynamique qui lui est propre, l'argument selon lequel la vente de vastes étendues de terre à des étrangers va profiter aux populations locales grâce à l'innovation agricole et la création d'emplois sonne quelque peu creux. A la fin de 2009, par exemple, on estimait à plus d'un million le nombre d'ouvriers agricoles chinois déployés en Afrique sur les terres acquises par leur pays. Importer de la main d'œuvre en Afrique et en exporter des denrées alimentaires : voilà deux types de flux qu'un continent en proie à l'urbanisation rapide, à la pénurie d'emplois et à l'insécurité alimentaire peut difficilement se permettre.

Comme d'immenses étendues relèvent du droit coutumier, les États africains se retrouvent de fait propriétaires de la plupart des terres. Or les superficies cédées à des intérêts extérieurs sont dans de nombreux cas déjà exploitées pour leur propre subsistance par des cultivateurs locaux. Ces populations agricoles sont indemnisées surtout au titre des récoltes sur pied permanentes et des aménagements fonciers, ce qui tend donc à ignorer les pertes réelles qu'elles ont à subir, et elles sont rarement consultées. On peut certes trouver des cas d'indemnisation juste et équitable à l'occasion d'achats de terrains par des étrangers, mais les modalités de cession dans la plupart des cas ne favorisent pas les parties prenantes locales. Ceux qui pratiquent l'agriculture de subsistance deviennent souvent des personnes déplacées qui ont perdu l'accès au moyen de survie qu'est pour eux la terre. Si des pays comme l'Éthiopie, le Kenya ou le Soudan éprouvent régulièrement des difficultés à nourrir aujourd'hui leur population, les acquisitions de terres par des étrangers dans les conditions actuelles pourraient bien ne pas être la chose à faire. Bien des transactions de ce genre en Afrique soulèvent des questions sur la transparence de l'accaparement de terres et de ressources en eau par l'étranger le mieux-disant au titre de ce que certains qualifient désormais d'"agro-impérialisme."

De nombreux pays sub-sahariens ont beau disposer de vastes terres inexploitées et d'énormes ressources en eau douce, ils restent importateurs nets de produits alimentaires. Par conséquent, il appartient aux gouvernements africains de prendre les décisions stratégiques et tournées vers l'avenir qui s'imposent concernant une meilleure utilisation du précieux capital de production alimentaire qui est celui de leur pays. Les pénuries d'eau chroniques comme en connaît l'Afrique de l'Est, par exemple, sont le résultat – dont on se passerait bien – de la mauvaise gouvernance et de pratiques de gestion inadéquates. Un surcroît d'investissement dans les infrastructures routières et hydrauliques en Afrique de l'Est peut alléger ces pénuries, tout en rendant productives des terres jusqu'alors inexploitées, en accroissant la capacité de la région à nourrir ses populations rurales et urbaines et, peut-être, en permettant aussi l'amélioration des recettes tirées des exportations de denrées

alimentaires. Il faut alors que les gouvernements africains bataillent pour obtenir que les cessions foncières soient plus avantageuses et plus transparentes, de sorte que les investissements étrangers contribuent à la sécurité alimentaire et en eau de l'Afrique, avec des retombées véritablement positives pour les populations locales sous forme d'occasions commerciales supplémentaires, de versements en espèces équitables et d'un meilleur accès aux moyens de subsistance.

On estime aujourd'hui à 32 pour cent la proportion des Africains du sud du Sahara qui sont encore victimes de malnutrition chronique. Au Soudan, ils sont plus de cinq millions à dépendre de l'aide alimentaire, tandis que le Kenya se bat depuis des années contre les famines provoquées par la sécheresse, et son insécurité alimentaire s'aggrave très fortement. Néanmoins, les deux pays sont parties à des cessions foncières internationales de grande ampleur destinées à nourrir d'autres pays. De même, l'Éthiopie importe 150 000 tonnes de blé par an et, en 2008, pas moins de 11 millions d'Éthiopiens sollicitaient de l'aide alimentaire. Cela n'a pas empêché le gouvernement éthiopien d'approuver d'énormes contrats de cession de terres alors qu'il est incapable de nourrir sa population actuelle, pour ne pas parler de celle de demain. Au Zimbabwe, les récentes réformes foncières visant à une répartition plus équitable des terres agricoles ont fait passer le pays du statut de grand exportateur de denrées à celui de pays à déficit alimentaire. Cela n'a pas empêché le gouvernement du Zimbabwe, comme par un ironique retour de bâton, de signer avec la Chine un accord de cession foncière qui alloue de vastes étendues aux nouveaux "étrangers".

Compte tenu de la demande de plus en plus forte en eau et en denrées alimentaires de la part de populations africaines en pleine expansion, brader les terres agricoles et les ressources en eau douce pour assurer la sécurité alimentaire ailleurs dans le monde n'est peut-être pas bien avisé. Au lieu de transformer un précieux capital de production alimentaire en argent vite gagné, il serait plus sage de stimuler vigoureusement le secteur agro-industriel du pays si l'on veut garantir la sécurité des approvisionnements en denrées alimentaires et en eau aujourd'hui comme à l'avenir. Cela revêt une importance toute particulière s'agissant des populations urbaines africaines en expansion constante et qui, contrairement aux ruraux, ne peuvent pas se retourner sur les cultures de subsistance pour assurer leur sécurité alimentaire. En outre, le sort des précieuses ressources en eau dont dispose l'Afrique mérite une considération toute particulière. Le partage équilibré des besoins en eau entre les villes assoiffées et les utilisations concurrentes de l'agriculture et de l'industrie va déjà être assez difficile sans que l'Afrique se mette à nourrir les pays à déficit alimentaire sur d'autres continents.

NOTES

- ¹ Pacione, M. *Urban Geography: A Global perspective*, Glasgow 2005
- ² Simon D, McGregor D, & Nsiah-Gyabaah K, "The changing urban-rural interface of African cities: definitional issues and an application to Kumasi, Ghana", *Environment and Urbanisation* 16(2) 2004 235-247; Simon D, McGregor D & Thompson D, "Contemporary perspectives on the peri-urban zones of cities in developing areas" in McGregor D, Simon D & Thompson D (eds) *The Peri-Urban Interface: Approaches to sustainable natural and human resource use*, London and Sterling, VA: Earthscan, 2006 1-17.
- ³ Parnell, S & Simon, D, 2010. "National urbanisation and urban policies: necessary but absent policy instruments in Africa", in: *Urbanisation imperatives for Africa: Transcending impasses*. Cape Town: African Centre for Cities, University of Cape Town, 38-47, <http://africancentreforcities.net/papers/22/>.
- ⁴ Intergovernmental Panel on Climate Change, *Fourth Assessment Report 2007*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008 (4 volumes).
- ⁵ Simon D, "Cities and global environmental change: exploring the links", *Geographical Journal* 173(1) 2007 75-79; Simon D, "The challenges of global environmental change for urban Africa", *Urban Forum* 21(3) 2010 235-248; Awuor CB, Orindi VA, Advera AO, "Climate change and coastal cities: the case of Mombasa, Kenya", *Environment and Urbanisation* 20(1) 2008 231-242; Dossou KMR & Gléhouenou-Dossou, B, "The vulnerability to climate change of Cotonou (Benin): the rise in sea level", *Environment and Urbanisation* 19(1) 2007 65-79; Mukheibir P & Ziervogel G, "Developing a Municipal Action Plan (MAP) for climate change: the City of Cape Town", *Environment and Urbanisation* 19(1) 2007 143-158; Bicknell J, Dodman D & Satterthwaite D, eds *Adapting Cities to Climate Change: Urbanisation, poverty and environment in the 21st century*, London and Sterling, VA, Earthscan, 2009 (contains reprints of Mukheibir & Ziervogel, and Awuor et al.).
- ⁶ Guéye C, Fall AS, Tall SM, "Climatic perturbation and urbanisation in Senegal", *Geographical Journal* 173(1) 2007 88-92.
- ⁷ Potts D, "Urban lives: adopting new strategies and adapting rural links", in Rakodi C, ed, *The Urban Challenge in Africa: Growth and management of its large cities*, Tokyo and New York: United Nations University Press 1997 447-494; Tostensen, AI, Tvedten I & Vaa M, eds, *Associational Life in African Cities*, Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet; Bryceson DF, "Fragile cities: Fundamentals of urban life in east and southern Africa", in Bryceson DF & Potts D, eds, *African Urban Economies: Viability, vitality or vitiation?* Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006 3-38; Simone AM & Abouhani, A, eds, *Urban Africa: Changing contours of survival in the city*, London, Pretoria, Dakar: Zed Books, UNISA Press, CODESRIA, 2005.
- ⁸ SWC 2010; section 2.2.
- ⁹ Brennan, E., *Policy-makers' Needs*, Seminar on New Forms of Urbanisation: Conceptualising and Measuring Human Settlement in the 21st Century, Bellagio, Italy, March 11-15, 2002
- ¹⁰ Laquian, A., *The Governance of Mega-Urban Regions, in The Mega-Urban Regions of Southeast Asia*, Ed. T. McGeeand & I. Robinson, Vancouver 1995, pp. 215-241.
- ¹¹ Hamdok, A. *Political Parties in Africa: Challenges for Democratic Governance*. "IDEA Framework Programme of Activity 2004-6: Stockholm, Sweden.
- ¹² Global International IDEA Research Programme, web: <http://www.idea.int/africa/index.cfm>
- ¹³ Diamond, L., *Democratization in Africa: What Progress Towards Institutionalization?*, Conference Report. February 2008.
- ¹⁴ Ibid.
- ¹⁵ Bratton, M., "Wide But Shallow: Popular Support for Democracy in Africa: A comparative series of national public attitude surveys on democracy, markets and civil society in Africa. Afrobarometer Paper no. 19, August 2002.
- ¹⁶ Mozambique Democracy and Political Participation: A Discussion Paper. Open Society Institute for Southern Africa, 2009.
- ¹⁷ Ibid.
- ¹⁸ Ghana Democracy and Political Participation: A Discussion Paper. Open Society Institute for West Africa, 2007.
- ¹⁹ Diamond, D. *Democratization in Africa*.
- ²⁰ AMCHUD Background Paper: Urban Governance in Africa: Experiences and Challenges. Incorporating the 5th Assembly of the African Population Commission Serving as the Expert Group Meeting for the Ministerial Segment. 2005. Durban, South Africa.
- ²¹ Constitution of the Republic of South Africa 1993, ss 152 and 152)
- ²² Issue 2: January 2009. University of the Western Cape, South Africa.
- ²³ Department of Provincial and Local Government, 2007:5
- ²⁴ Political Decentralization: Decentralization and Sub-National Regional Economics Thematic Working Group. The World Bank Group, 2009.
- ²⁵ World Bank Group, 2001 <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm>
- ²⁶ Lwendo, B. "Challenges for Decentralization and Local Government Reforms." *AllAfrica.com*, 6 Feb 2009. Website: <http://allafrica.com/stories/200902060616.html>
- ²⁷ Ibid.
- ²⁸ Visser, J. de, *Developmental Local Government in South Africa: Institutional Fault Lines*. *Commonwealth Journal of Local Governance* Issue 2: January 2009.
- ²⁹ 1998 White Paper on Local Government. Department of Constitutional Development, South Africa, 1998.
- ³⁰ Ghana Democracy and Political Participation: A Discussion Paper. Open Society Institute for West Africa, 2007
- ³¹ Jütting, J. et al. *Decentralisation and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact*. OECD Development Centre Working Paper No. 236, August 2004. DEV/DOC(2004)05
- ³² Ibid.
- ³³ AMCHUD Background Paper: Urban Governance in Africa: Experiences and Challenges. Incorporating the 5th Assembly of the African Population Commission Serving as the Expert Group Meeting for the Ministerial Segment. 2005. Durban, South Africa.
- ³⁴ Putzel, J., Phase 2 Research Framework 2006-2010, www.crisisstates.com, downloaded 08/10/2009.
- ³⁵ This section draws heavily on Corfee-Morlot, J. et al., *Cities, Climate Change and Multilevel Governance*, OECD Environment Working Paper 14, 2009.
- ³⁶ Corfee-Morlot, J. et al., *Cities, Climate Change and Multilevel Governance*, OECD Environment Working Paper 14, 2009, p. 16.
- ³⁷ UN-HABITAT, *Guide to Municipal Finance*, Nairobi, 2009
- ³⁸ UN-HABITAT, *Enhancing Resource Allocation to Urban Development in Africa*, Nairobi, 2006.
- ³⁹ UN-HABITAT, *Global Report on Human Settlements 2003: The Challenge of Slums*, Nairobi, 2003.
- ⁴⁰ UN-HABITAT, *Housing Finance System in South Africa*, Nairobi, 2008.
- ⁴¹ Ibid.
- ⁴² Ibid.
- ⁴³ Ibid.
- ⁴⁴ UN-HABITAT, *Financing Cities for Sustainable Development*, Nairobi 1998.
- ⁴⁵ PDG and Isandla Institute, *Municipal Rates Policies and the Urban Poor*, South African Cities Network, Johannesburg, 2009.
- ⁴⁶ Ibid.
- ⁴⁷ UN-HABITAT, *Financing Cities for Sustainable Development*, Nairobi, 1998.
- ⁴⁸ Ribot, J. C., *African Decentralization*, United Nations Research Institute for Social Development, 2002.
- ⁴⁹ www.cities-localgovernments.org/uclg/, accessed 4/12/2009
- ⁵⁰ <http://www.gta.gov.zw/> accessed 9/12/09
- ⁵¹ Office of Auditor-General, Auditor's Report on Municipal of Windhoek, Windhoek, Namibia, 2008.
- ⁵² Speech by the Mayor of Windhoek, Mr. Matheus Shikongo at the Launch of the New Payment Solutions, Windhoek, 11 April 2006
- ⁵³ Ibid.
- ⁵⁴ Grote, M., *Tax Aspects of Domestic Resource Mobilisation*, Rome, 2007
- ⁵⁵ UN-HABITAT, *Enhancing Resource Allocation to Urban Development in Africa*, Nairobi, 2006.
- ⁵⁶ UN-HABITAT's property survey in Berbera, Somalia, 2009
- ⁵⁷ http://en.wikipedia.org/wiki/Land_value_tax accessed 5/12/2009
- ⁵⁸ UN MDGs Report 2009: 5
- ⁵⁹ Satterthwaite D, "In pursuit of a healthy environment in low- and middle-income nations", in Marcotullio PJ & McGranahan G, eds, *Scaling Urban Environmental Challenges: From local to global and back*, London and Sterling, VA: Earthscan 2007 69-105.
- ⁶⁰ Stern N, *The Economics of Climate Change: the Stern Review*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- ⁶¹ UN MDGs Report 2009: 40
- ⁶² Ibid. p.45
- ⁶³ UN MDGs Report 2009: 47; Global Urban Observatory 2008; UN-HABITAT *State of the World's Cities 2010*, Parts 1.3 and 1.4

Chapitre Deux

02

L'ETAT DES VILLES D'AFRIQUE DU NORD





2.1

L'expansion Géographique des Villes

Au sens du présent rapport, l'Afrique du Nord regroupe sept pays: Algérie, Egypte, Jamahiriya arabe de Libye, Maroc, Sahara Occidental, Soudan et Tunisie. La population de cette sous-région était estimée à 219,9 millions en 2010. La plupart des établissements urbains se concentrent le long de la vallée du Nil et des côtes de la Méditerranée. La proportion de la population urbaine habitant la vallée et le delta du Nil atteint 40 pour cent, et 49 pour cent s'agissant des populations côtières.¹ Plus d'un tiers (36,97 pour cent, soit 84,5 millions) des habitants de la sous-région vivent en Egypte. Entre l'an 2000 et 2005, la population urbaine s'est accrue en moyenne de 2,4 pour cent par an dans la sous-région, tendance qui devrait s'être poursuivie jusqu'en 2010.²

A l'exception de l'Egypte et du Soudan, la majorité de la population d'Afrique du Nord vit désormais en zone urbaine. L'important exode rural qui avait marqué les années 1980 et 1990 a diminué très notablement ces 10 dernières années, à l'exception du Soudan où la population urbaine continue à augmenter à un taux moyen annuel supérieur à 4,3 pour cent, ce qui apparaît

comme un "rattrapage" après des décennies de tension dans le pays. Entre 2005 et 2010, la croissance démographique urbaine a été beaucoup plus faible dans les autres pays d'Afrique du Nord: 1,56 pour cent en Tunisie, 1,99 pour cent en Egypte, 2,27 pour cent au Maroc, 2,23 pour cent en Libye et 2,48 pour cent en Algérie.³

Actuellement, la proportion de la population nationale vivant en ville est de 66,5 pour cent en Algérie, 43,4 pour cent en Egypte, 77,89 pour cent en Libye, 58,24 pour cent au Maroc, 40,1 pour cent au Soudan, 67,28 pour cent en Tunisie et 81,83 pour cent au Sahara Occidental. D'ici 2030, on s'attend à voir la part urbaine de la population sous-régionale passer à 60,53 pour cent, les taux d'urbanisation continuant à augmenter dans tous les pays pour atteindre 82,88 pour cent en Libye, 76,23 pour cent en Algérie, 75,17 pour cent en Tunisie et 69,18 pour cent au Maroc. Toujours en 2030, le taux d'urbanisation du Soudan (54,54 pour cent) devrait avoir dépassé celui de l'Egypte (50,92 pour cent).

Dans le domaine économique, tous les pays d'Afrique du Nord ont progressé entre 2005 et 2008, le revenu national brut ayant augmenté le plus en Libye (97 pour cent) et au Soudan (92 pour cent) et le moins en Tunisie (15 pour cent) et au Maroc (29 pour cent). Alors que l'économie de l'Algérie, de la Libye et du Soudan repose encore largement sur les ressources minières (surtout le pétrole), les autres pays de la sous-région ont fourni de notables efforts pour se diversifier au-delà de l'agriculture et de l'industrie pour s'orienter vers les services et les hautes technologies, le tourisme tirant avantage de nombreux atouts historiques, culturels et naturels. La sous-région reste caractérisée par des disparités notables, comme les fait ressortir l'indice de la pauvreté compilé par les Nations Unies. La Libye et la Tunisie bénéficient des taux de pauvreté les plus faibles et de l'espérance de vie la plus élevée, alors que la pauvreté est la plus répandue en Algérie et au Soudan.

Même si le secteur agricole fournit toujours 42,7 pour cent des emplois en Afrique du Nord, les villes sont devenues les locomotives de la croissance économique, avec un report continu sur les activités urbaines où la production par poste de travail est en moyenne cinq fois supérieure à celle de l'agriculture.

Dans la plupart des pays d'Afrique du Nord, la majorité des activités économiques sont concentrées dans un petit nombre de villes. Tourisme, industrie et promotion immobilière sont les secteurs qui attirent le plus l'investissement étranger en Egypte, en Tunisie et au Maroc. Ce phénomène renforce le rôle de locomotive que jouent les villes dans l'économie nationale. Depuis que ces trois grands secteurs ont été affectés par la crise financière de 2008,

CARTE 2.1: LES PAYS D'AFRIQUE DU NORD

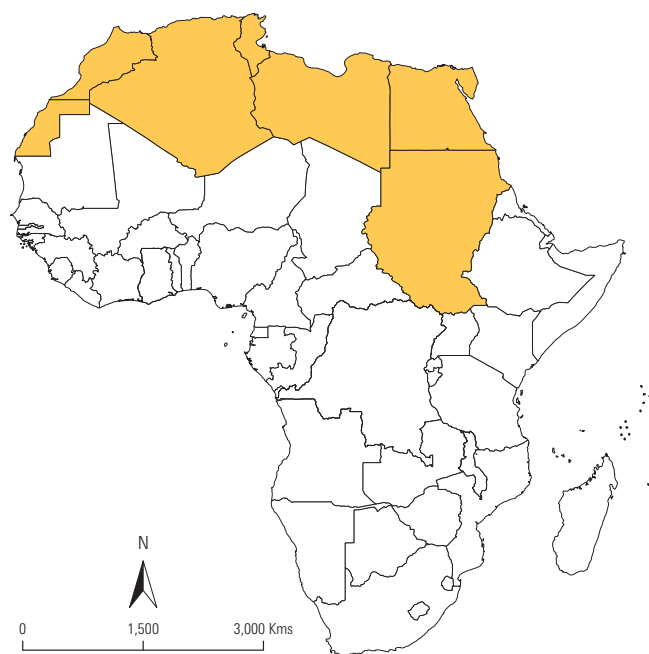
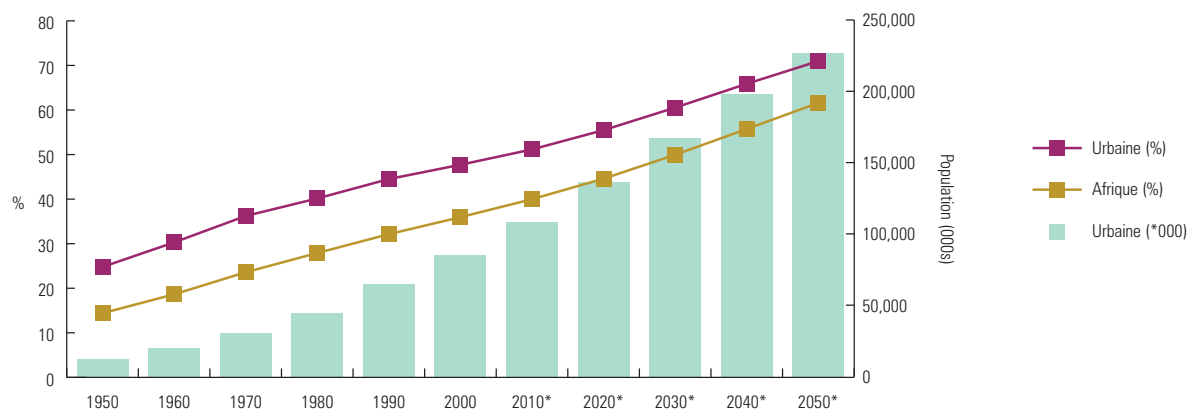


TABLEAU 2.1: AFRIQUE DU NORD - POPULATION URBAINE, 1950-2050

Population	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010*	2020*	2030*	2040*	2050*
Urbaine (*000)	13 130	20 451	31 461	45 364	65 763	85 656	108 912	137 341	167 876	199 058	227 852
Urbaine (%)	24,78	30,29	36,22	40,15	44,50	47,71	51,15	55,48	60,53	65,88	70,96
Afrique (%)	14,40	18,64	23,59	27,91	32,13	35,95	39,98	44,59	49,95	55,73	61,59

* Projections
Source: WUP 2009

GRAPHIQUE 2.1: AFRIQUE DU NORD - POPULATION URBAINE, 1950-2050



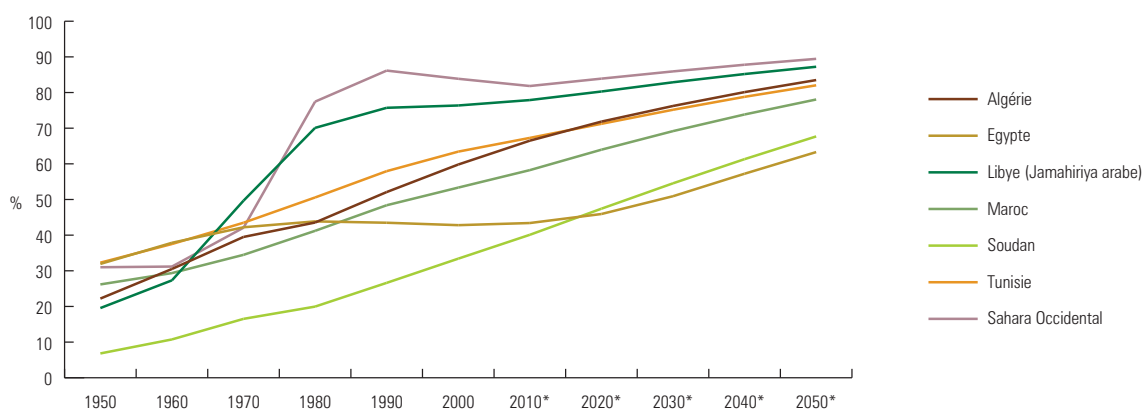
* Projections

TABLEAU 2.2: AFRIQUE DU NORD – TAUX D'URBANISATION, 1950-2050 (%)

Population	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010*	2020*	2030*	2040*	2050*
Algérie	22,21	30,51	39,50	43,54	52,09	59,81	66,50	71,85	76,23	80,12	83,50
Egypte	31,93	37,86	42,21	43,86	43,48	42,80	43,40	45,93	50,92	57,23	63,30
Libye (Jamahiriya Arabe)	19,55	27,32	49,67	70,09	75,72	76,37	77,89	80,29	82,88	85,19	87,23
Maroc	26,18	29,36	34,48	41,21	48,39	53,34	58,24	63,97	69,18	73,85	78,05
Soudan	6,82	10,75	16,52	19,96	26,62	33,41	40,10	47,42	54,54	61,32	67,69
Tunisie	32,29	37,51	43,48	50,57	57,95	63,43	67,28	71,23	75,17	78,80	82,03
Sahara Occidental	31,00	31,19	42,09	77,45	86,16	83,86	81,83	83,90	85,93	87,80	89,45

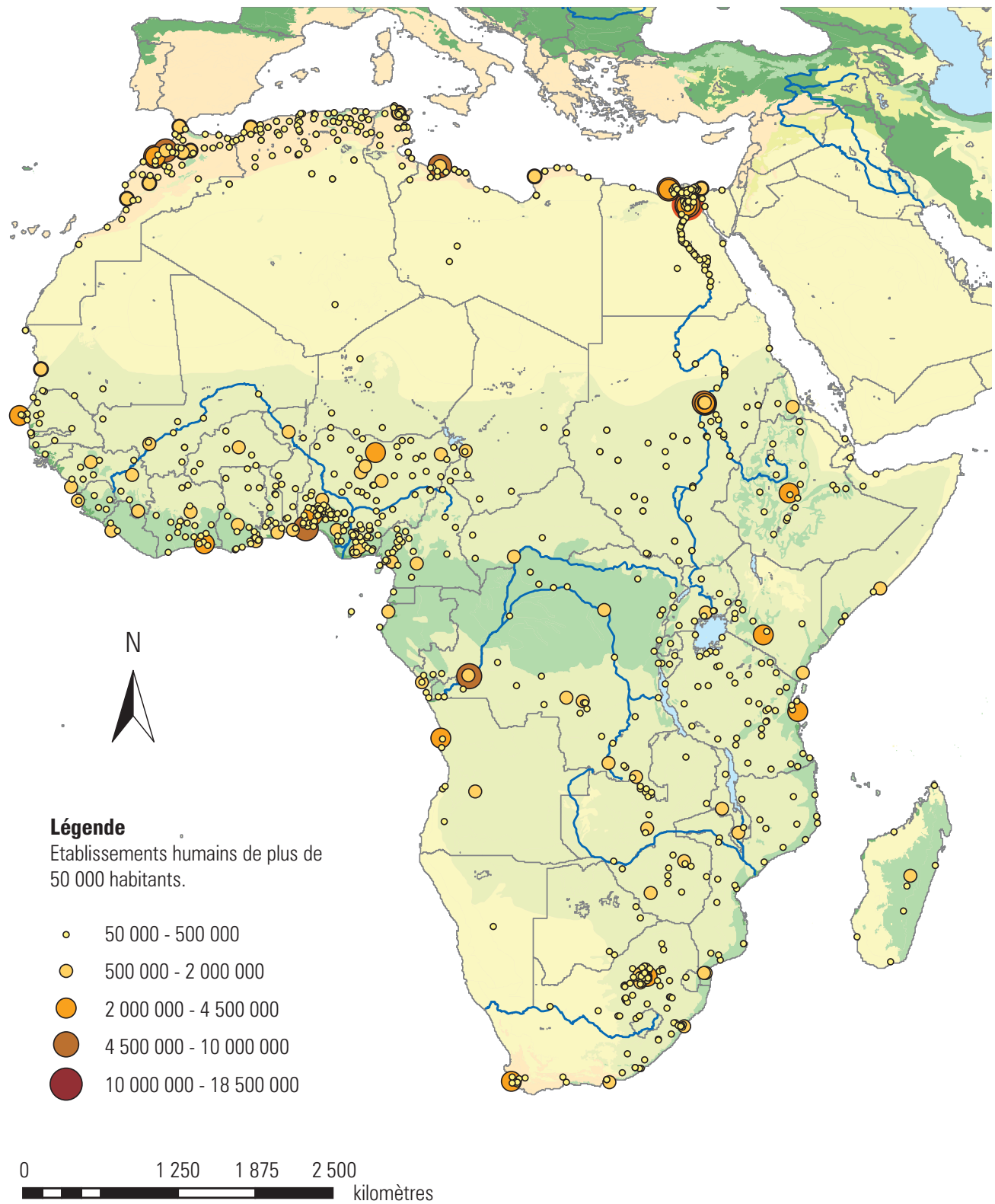
* Projections
Source: WUP 2009

GRAPHIQUE 2.2: AFRIQUE DU NORD – TAUX D'URBANISATION, 1950-2050 (%)



* Projections

CARTE 2.2: POPULATION: ETABLISSEMENTS URBAINS DE PLUS DE 50 000 HABITANTS (ANNÉE: 2000)



Sources: Centre for International Earth Science Information Network (CIESIN), Columbia University; International Food Policy Research Institute (IPFRI), Banque Mondiale, et Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), 2004

TABLEAU 2.3: QUATRE INDICATEURS HUMAINS ÉLÉMENTAIRES

	Revenu national brut par tête (dollars US courants)		Population vivant avec moins de \$1,25/jour (%)	Probabilité de vivre moins de 40 ans (% de la cohorte)	Taux d'analphabétisme (adultes) (%)
	2005	2008			
Algérie	2 720	4 260	7,7	25,4	6,8
Egypte	1 200	1 800	7,5	28,6	< 2,0
Libye	5 870	11 590	4,6	13,8	..
Maroc	2 000	2 580	8,2	45,3	2,5
Soudan	590	1 130	26,1	39,1	..
Tunisie	2 870	3 290	4,6	23,1	2,6

Source: World Development Indicators Database - avril 2009.

les pouvoirs publics cherchent à renforcer la compétitivité de leur pays. Ainsi en Egypte, impôt sur le revenu et droits de douane ont été notablement réduits. Du coup, les flux nets d'investissement direct étranger sont passés de deux milliards de dollars US en 2004 à US \$13,1 milliards en 2008. Cela n'a pourtant pas permis à l'économie égyptienne d'absorber les quelque 700,000 jeunes qui sont venus gonfler la population active cette année-là.⁴

Le Caire et Alexandrie sont les deux moteurs de l'économie égyptienne: 57 pour cent de l'industrie est implantée en région cairote et 22,5 pour cent à Alexandrie, principal port du pays.⁵ Au Maroc, *Casablanca* accueille 60 pour cent des ouvriers de l'industrie et 55 pour cent des unités de production du pays,⁶ tout en n'abritant que 10 pour cent de la population marocaine. Au Soudan, trois-quarts de l'activité industrielle se concentrent à Khartoum, la capitale politique et économique. Toutefois, 74 pour cent de la main d'œuvre urbaine était employée dans le secteur informel en 1996.⁷

En dépit de la hausse régulière du revenu par tête, le chômage reste un problème et se concentre de plus en plus dans les grandes villes d'Afrique du Nord. Au Maroc, le chômage urbain n'a baissé que légèrement, de 19,5 pour cent en 2001 à 18,2 pour cent en 2007.⁸ En 2007, 80 pour cent des Marocains au chômage vivaient en ville, contre 50 pour cent en 1990. Le chômage urbain touche proportionnellement davantage les jeunes disposant d'un bon niveau d'instruction. En 2004, 11 pour cent des jeunes urbains sans instruction élémentaire étaient sans travail, contre 32 pour

cent des diplômés du secondaire et 35 des diplômés de l'université. Les femmes disposant d'une instruction supérieure ne représentent que 10 pour cent de la population active, mais 20 pour cent des chômeurs.⁹ Ces taux plus élevés reflètent les réticences des parents à laisser travailler leurs filles hors du domicile familial, et celle des mères de famille à travailler loin de chez elles en raison des enfants.

En Tunisie, le taux de chômage est resté stable à 14,2 pour cent de la population active.¹⁰ En Algérie, l'enquête menée auprès des ménages en 2007 a évalué le taux de chômage à 14,2 pour cent pour une population active urbaine de près de 6,2 millions, et à 13,1 pour cent pour son équivalent rural (3,8 millions). Les jeunes ont contribué le plus au chômage urbain (35 pour cent des moins de 20 ans, 30 pour cent entre 20 et 24 ans et 22 pour cent entre 25 et 29 ans). Au total en Algérie, les moins de 30 ans contribuaient pour 71 pour cent du chômage urbain en 2007, dont 25,6 pour cent de femmes.¹¹

Au Soudan, la pauvreté a augmenté en milieu urbain du fait des déplacements causés par la guerre et les catastrophes naturelles. La plupart des citoyens pauvres vivent dans le Gouvernorat de Khartoum, où de nombreuses personnes déplacées ont trouvé abri dans des camps et des établissements informels. On trouve aussi un nombre important de citoyens pauvres dans les régions occidentale et méridionale du Soudan.¹²

Dans l'Afrique du Nord dans son ensemble et en dépit de progrès importants ces 10 dernières années, les disparités persistent entre populations urbaines et rurales. En Algérie, en Tunisie et au Maroc, deux à trois fois plus de ruraux que de citoyens se trouvent en-dessous du seuil de pauvreté. En 2004-05, dans les gouvernorats urbains d'Egypte, le produit intérieur brut par tête (10 457 livres (EGP), soit US \$1 800) était le double de celui des gouvernorats ruraux du delta (EGP5 245, soit US \$920) ou de Haute-Egypte (EGP5 197), soit US \$910). La proportion d'Egyptiens vivant en-dessous du seuil de pauvreté était de 5,7 pour cent dans les zones métropolitaines et de 39,1 pour cent en Haute-Egypte rurale.¹³

Ce genre de disparité se retrouve dans la plupart des pays de la sous-région. Au Maroc, les deux tiers de la population vivant en-dessous du seuil de pauvreté habitent en milieu rural, donc avec un accès limité aux services de base. Bien que le taux de pauvreté ait baissé de 19 pour cent de la population en 1999 à 15 pour cent en 2009, il s'est amélioré surtout en ville, le taux de pauvreté rurale étant resté stable à 22 pour cent et les deux tiers de la population pauvre vivant dans les campagnes.¹⁴ Au Soudan, les

TABLEAU 2.4: VALEUR AJOUTÉE PAR SECTEUR ÉCONOMIQUE (% DU PIB)

	Agriculture		Industrie		Services	
	2000	2008	2000	2008	2000	2008
Algérie	9	9	59	69	33	23
Egypte	17	14	33	36	50	50
Libye	..	..	..	..	..	..
Maroc	15	16	29	20	56	64
Soudan	42	26	22	34	37	40
Tunisie	12	10	29	28	59	62

Source: World Development Indicators Database - avril 2009

TABLEAU 2.5: INDICATEURS RURAUX-URBAINS

	Mortalité en-dessous de 5 ans (/1,000)			Accès à une eau potable de bonne qualité (%)	
	Pays	Campagnes	Villes	Campagnes	Villes
Algérie	39,0 (2005)	--	--	81% (2006)	87% (2006)
Egypte	40,0 (2005)	56,1 (2005)	39,1 (2005)	98% (2006)	99% (2006)
Libye	19,0 (2005)	--	--	68% (2000)	72% (2000)
Maroc	40,0 (2005)	69,4 (2004)	38,1 (2004)	58% (2006)	100% (2006)
Soudan	115,0 (2000)	144 (1990)	117 (1990)	64% (2006)	78% (2006)
Tunisie	24,0 (2005)	30,0	16,0	84% (2006)	99% (2006)

Source: OMS, 2009; World Bank Development Indicators Database, avril 2009.

niveaux d'instruction en milieu rural sont notablement inférieurs à la moyenne nationale. Ainsi, en 2001, les taux d'alphabétisation dans les campagnes étaient de 30 et 10 pour cent pour les hommes et les femmes respectivement, contre 60 et 42 pour cent en moyenne nationale.¹⁵

La concentration des services de santé en zones urbaines et des disparités persistantes, même si elles diminuent, dans l'accès à des sources d'eau salubre se traduisent par des différences entre taux de mortalité urbains et ruraux. La plupart des pays d'Afrique du Nord connaissent un excès de médecins dans les villes et une pénurie de personnel médical dans les périphéries urbaines et les campagnes.¹⁶ Au Soudan, près des deux tiers des dépenses de santé sont monopolisées par 14 hôpitaux urbains.¹⁷ En outre, les frais médicaux font obstacle à l'accès des populations rurales. En 2007, 25 pour cent de la population rurale n'avait pas les moyens de se soigner, contre cinq pour cent en ville. Un pour cent seulement de ceux qui, en campagne, n'ont pas les moyens de se soigner ont accès à un dispositif de soutien social, contre 62 pour cent en ville.¹⁸

En Afrique du Nord, les capitales restent dominantes par la démographie et la population, à l'exception du Maroc dont la ville principale est *Casablanca* et non la capitale *Rabat*. L'expansion démographique de ces dernières années en Algérie, en Egypte, au Maroc et en Tunisie a concerné diverses villes de plus petite taille et géographiquement dispersées, d'où un affaiblissement simultané et régulier de la position dominante des grandes agglomérations. Les deux grandes villes d'Algérie, *Alger* (2,8 millions d'habitants) et *Oran* (770 000 habitants) abritent 10 pour cent de la population urbaine du pays mais se développent aujourd'hui plus lentement que la moyenne nationale (2,5 pour cent). Au Maroc, *Casablanca* (3,2 millions d'habitants), *Rabat* (1,8 million), *Fès* (un million) et *Marrakech* (900 000) concentrent à elles seules 22 pour cent de la population totale et 38 pour cent de la population urbaine. La population de *Casablanca* s'accroît d'un pour cent par an, mais le taux est proche de deux pour cent dans les autres villes marocaines. En 2004, *Tunis* et *Sfax*, seconde ville de Tunisie, comptaient ensemble un peu moins de 1,1 million d'habitants,¹⁹ soit 16 pour cent de la population urbaine. En Egypte, les plus grandes villes



▲ Casablanca, Maroc. ©RJ Lerich/Shutterstock



▲
Vue sur la médina et sur le port de Tripoli (Libye). ©Danie Nel/Shutterstock

sont beaucoup plus concentrées, *Le Caire* comptant 22 pour cent et *Alexandrie* 13 pour cent de la population urbaine du pays lors du dernier recensement (2006).²⁰

L'Égypte, comme le Maroc, a lancé des politiques ambitieuses destinées à orienter les nouveaux citadins vers de nouvelles zones. En Égypte, il s'agit de mettre un terme aux déperditions de terres arables au profit de l'étalement urbain, en détournant la pression démographique des agglomérations de la vallée du Nil vers les plateaux désertiques avoisinants. Il en est résulté la mise en chantier de nouvelles zones de peuplement dans le désert à l'est comme à l'ouest de la vallée du Nil. Dans le même temps, de vastes plans de récupération destinés à rendre cultivables des terrains désertiques sont en cours, afin de compenser l'expansion urbaine sur des zones arables dans la région du delta.

Au Maroc, deux "villes nouvelles" sont en cours d'aménagement sous la direction d'Al Omrane, société de participations qui centralise les opérations de rénovation et d'habitat social: *Tasmena*, à 15 km de *Rabat*, et *Tamansourt*, à 7 km de *Marrakech*.

La Libye est le pays le plus urbanisé d'Afrique du Nord, 78 pour cent de ses 6,4 millions d'habitants vivant dans des villes. C'est aussi le plus riche, le produit intérieur brut par tête équivalant à

US \$13100 (à parité des pouvoirs d'achat). Les deux villes principales, *Tripoli* (1,1 million d'habitants)²¹ et *Benghazi* (1,2 million)²², concentrent 36 pour cent de la population urbaine, avec des taux d'expansion démographique de 2 pour cent et 2,7 pour cent respectivement. La population libyenne devrait devenir urbaine à 80 pour cent d'ici 2020, dont un peu plus de 55 pour cent concentrés à Tripoli et Benghazi.

Au Soudan, la population a plus que triplé depuis 1960 pendant que le taux d'urbanisation quadruplait. Le plus gros de cette expansion s'est concentré à *Khartoum* (5,1 millions d'habitants), qui abrite aujourd'hui 12 pour cent de la population nationale et 29 pour cent de la population urbaine. Évaluée à 4,5 millions en 2005, la population de *Khartoum* s'accroît de 2,7 pour cent par an en moyenne, soit 130 000 habitants supplémentaires. Il est prévu que les taux de croissance démographique restent supérieurs à deux pour cent jusqu'en 2025, lorsque la population de la capitale devrait atteindre les huit millions, soit 15 pour cent de la population soudanaise. Les petites villes se situent surtout le long du Nil. Les quelques exceptions sont *Port Soudan*, au bord de la mer Rouge (284 000 habitants en 2008), et *El Obeidid* et *Abu Zabad*, qui bordent le principal oléoduc et la grande ligne ferroviaire du pays.

Les Liens Entre Pauvreté, Inégalité et Habitat Insalubre

En Afrique du Nord entre 1990 et 2010, la population des taudis est tombée de 20 794 000 à 11 836 000, soit un déclin de 43 pour cent. La baisse a été marquée au Maroc, en Egypte et en Tunisie entre 1990 et 2005, mais n'a pas dépassé 12 pour cent environ en Algérie. A *Tunis*, 1,6 pour cent seulement de l'habitat urbain a été déclaré insalubre lors du recensement de 2004, lorsque 99 pour cent du parc était raccordé au réseau municipal de distribution des eaux. Au Maroc, la majorité des taudis urbains se trouvent dans le triangle *Casablanca-Fès-Tanger*, où se concentre l'activité économique. Dans les établissements irréguliers du Maroc, quelque 30 pour cent des ménages ont accès à une eau potable de bonne qualité.²³ Au Soudan, en revanche, la proportion de la population urbaine vivant dans des conditions insalubres est passée de 86 pour cent en 1990 à 94,2 pour cent en 2005,²⁴ en raison tant de l'exode rural que des tensions dans le pays.

Dans l'ensemble, la situation sanitaire des taudis en Afrique du Nord est notablement pire que dans les autres zones urbaines, comme le montrent l'Égypte et le Maroc où la mortalité post-néonatale dans les établissements irréguliers est le double de celle des autres zones.

Bien qu'on les désigne souvent sous le seul et même terme de "taudis", il convient de distinguer entre les quartiers vétustes plus anciens et les établissements irréguliers. Ces derniers recouvrent plusieurs formes d'urbanisation spontanée qui appellent des méthodes différenciées en matière de régularisation ou de réhabilitation, dans la mesure où ils relèvent de lotissements illicites, d'occupation illégale du domaine public, ou de constructions non autorisées dans des zones dangereuses du point de vue de l'environnement. Les quartiers délabrés plus anciens incrustés dans le tissu urbain, et ce qui furent le centre de villages depuis submergés par l'urbanisation, sont aussi considérés comme des taudis et appellent des traitements spéciaux.

Apparus d'abord en périphérie des villes, les établissements irréguliers sont pour la plupart construits de matériaux durables et ont accès aux réseaux de services collectifs comme l'électricité, l'eau potable et une forme ou une autre d'assainissement. Alors qu'ils se caractérisent par de fortes densités mais sont installés sur des terres en principe agricoles, ils sont souvent privés d'une infrastructure sociale suffisante, y compris les écoles et les services publics, en raison le plus souvent du manque de terrains libres où construire ces équipements.²⁵ La conjonction d'une urbanisation et d'une densification rapides débouche sur des infrastructures surchargées et des réseaux de transport inadéquats.

En Egypte, le premier recensement des établissements irréguliers a eu lieu en 1993 et a bien démontré l'ampleur du problème. Un état des lieux plus précis à partir de photographies aériennes a montré que ces établissements représentaient, en 2008, 60 pour cent des zones urbanisées.²⁶ Bien que la proportion de la population urbaine vivant dans des taudis ait été ramenée de 58 pour cent en 1990 à 17,1 pour cent en 2005, en nombres absolus elle demeure importante, les estimations oscillant entre 16 et 21 millions in 2008. Les établissements irréguliers se sont toujours développés autour des villages en périphérie urbaine, et présentent par conséquent des caractéristiques socio-économiques à la fois rurales et urbaines. A *Alexandrie*, 30 de ces établissements abritent

environ 1,4 million d'habitants, soit près de 40 pour cent de la population de la ville. L'un d'entre eux, Naga El Arab, résume bien ce mélange de ville et de campagne: la moitié de la voirie n'est pas pavée, la densité est élevée, le taux de chômage est de 17 pour cent, le taux d'analphabétisme est important (35 pour cent des hommes, et 62 pour cent des femmes de 30 à 65 ans n'ont jamais été à l'école), et l'accès aux services d'assainissement, de soins, d'instruction et sociaux est insuffisant. En dépit de ces carences, la plupart des établissements irréguliers en Egypte échappent toujours à une au moins des quatre privations élémentaires qui, selon ONU-HABITAT, définissent un habitat inadéquat et qui concernent l'accès à (i) l'eau salubre et (ii) à l'assainissement, (iii) l'habitat durable et (iv) une superficie convenable. Ces établissements doivent généralement leur statut de "taudis" aux carences de l'assainissement, le raccordement aux réseaux municipaux étant souvent fonction de la mise en place de nouveaux réseaux primaires et des systèmes de traitement.



▲ Naga El Arab, Alexandrie, Egypte. ©Arndt Husar

2.2

La Géographie Économique des Villes

Les Inégalités Économiques

Les coefficients de Gini sont en général de bons indicateurs d'inégalité, que celle-ci porte sur le revenu ou la consommation des ménages (sauf mention contraire, les coefficients cités ci-après portent sur les revenus). La plupart des pays d'Afrique du Nord ont maintenu des coefficients de Gini urbains "relativement faibles" puisque se situant entre 0,300 et 0,399, contre une moyenne "forte" de 0,46 pour l'Afrique en 2008. Toutefois, les coefficients de Gini ne reflètent pas bien le degré de pauvreté réelle ni certaines dimensions non-économiques comme l'accès aux services, à l'instruction et à la santé. L'Algérie en est un bon exemple.

En Algérie, le coefficient de Gini a baissé de 0,39 à 0,35 entre 1988 et 1995 dans les villes, où les inégalités se sont tassées de 1,46 pour cent par an en moyenne,²⁷ alors que le produit intérieur brut par tête baissait de US \$2 447 à US \$1 488 en prix courants.²⁸ A cette époque, les campagnes étaient donc "plus inégales" que les villes. Depuis 1995, la situation s'est renversée, le développement économique se traduisant par l'augmentation des revenus et des inégalités en ville, où le produit par tête s'est élevé tous les ans jusqu'à atteindre US \$4,959 en 2008.

Au Maroc, le coefficient de Gini national est supérieur à son équivalent urbain, ce qui voudrait dire que les villes sont "moins inégales" que les campagnes. Le coefficient urbain est resté stable et "relativement faible" à 0,377²⁹ de 1990 à 1998 alors que le produit intérieur brut par tête augmentait de US \$1 163 à US \$1 424 (en prix courants).³⁰ Toutefois, à 0,52, le coefficient très élevé de *Casablanca* en 2006 a notablement dépassé celui des zones urbaines en général, montrant que la concentration des affaires et de la finance dans les grandes villes ne va pas nécessairement de pair avec une large distribution des fruits de la prospérité.

En Egypte, les coefficients de Gini sont passés de 0,34 en 1990

Les Coefficients de Gini: la Mesure des Inégalités Urbaines

Le coefficient de Gini, qui porte le nom d'un statisticien italien, donne une bonne idée de l'égalité économique dans les villes. Il mesure la distribution du revenu ou de la consommation des ménages sous la forme d'un ratio de zéro à 1, où zéro signale une égalité parfaite (soit une distribution du revenu proportionnelle au nombre des ménages) et 1 l'inégalité parfaite (soit un individu unique monopolisant à lui tout seul l'intégralité du revenu ou de la consommation). Entre les deux, les coefficients reflètent les degrés d'inégalité suivants: en-dessous de 0,299: faible inégalité; 0,3 à 0,399: relativement faible; 0,4 à 0,449: relativement forte; 0,45 à 0,499: forte; 0,5 à 0,599: très forte; et 0,6 et au-delà: extrêmement forte. Ces coefficients sont en général calculés par pays et pour les zones rurales et urbaines, et moins fréquemment pour des villes prises individuellement.

à 0,39 en 1997 dans les villes, où l'inégalité a donc augmenté de 1,78 pour cent en moyenne annuelle. Dans le même temps, le produit intérieur par tête a presque doublé, de US \$682 à US \$1 280 (en prix courants). Entre l'an 2000 et 2005, la part du revenu national détenue par le quintile le plus bas est restée stable à 9 pour cent.³¹

Dans les villes de Tunisie, le coefficient de Gini a augmenté un peu au début des années 1990 alors qu'il restait plutôt stable en

TABLEAU 2.6: COEFFICIENTS DE GINI URBAINS ET PRODUIT NATIONAL PAR TÊTE – TROIS PAYS

	Algérie		Egypte		Maroc	
	1988	1995	1990	1997	1990	1998
Coefficient de Gini urbain	0,39	0,35	0,34	0,39	0,377	0,337
Produit natl/tête (US\$ courants)	2 447	1 488	682	1 280	1 163	1 424
Produit nat brut/tête (US\$ PPP)	4 110	4 531	2 284	3 061	2 724	3 502

Sources: UN-HABITAT, 2009; UN Statistics Division

campagne. Dans la seconde moitié de la décennie, la situation s'est inversée, le coefficient urbain restant stable mais celui des zones rurales augmentant légèrement.³²

Au Soudan, les inégalités se sont beaucoup accentuées. Le coefficient de Gini urbain est passé de 0,56 ("très élevé") en 1990 à 0,72 ("extrêmement élevé") en 1996,³³ ce qui en principe pose des risques de troubles sociaux. Les inégalités ont beau avoir été plus prononcées en milieu urbain, elles ont aussi beaucoup augmenté en milieu rural, où le coefficient de Gini a presque doublé en 30 ans, de 0,34 en 1967 à 0,65 en 1996.

Comment Survit-on Dans les Taudis?

En dépit des progrès considérables accomplis ces 10 dernières années, les économies urbaines d'Afrique du Nord sont demeurées incapables de fournir des emplois à une part non-négligeable de la population active, comme le montrent des taux de chômage urbain élevés, notamment chez les jeunes. Particulièrement préoccupantes sont les proportions élevées de chômeurs issus du secondaire et de l'université: 41 pour cent en Algérie (2008), 44 pour cent au Maroc (2007) et 46 pour cent en Tunisie (2004). En outre, la proportion d'emplois urbains à temps partiel ou précaires est élevée – 32 pour cent en Algérie, par exemple.

Dans tous les pays, les chômeurs ayant quitté l'enseignement secondaire après le premier cycle sont les plus nombreux en milieu urbain. Au Maroc et en Tunisie, le chômage est élevé parmi les diplômés du secondaire. Les avantages de l'université sur le marché du travail urbain ne sont évidents qu'en Tunisie, où une prospérité relative, une classe moyenne solide et un robuste secteur privé (tourisme, industrie, services, etc.) entretiennent l'offre d'emplois qualifiés dans les professions libérales, chez les cadres et les techniciens.

Le Maroc est le seul pays d'Afrique du Nord où l'emploi et la production dans le secteur irrégulier (bâtiment compris) ont fait l'objet d'un état des lieux (en 1984-85), suivis par les micro-entreprises en 1988. Ces enquêtes systématiques n'ont pas été mises à jour et aucune du même type n'est vraiment disponible. La Banque mondiale a montré que depuis le début des années 1990, le chômage dans le secteur irrégulier et les micro-entreprises au Maroc serait resté stable à 30 pour cent (estimations).

Les stratégies d'auto-promotion sociale sont très différentes entre les taudis (tels que définis par ONU-HABITAT en fonction de certaines carences), les zones d'occupation sauvage (*squats*, où l'absence de droits de propriété juridiquement valides fait obstacle aux stratégies d'auto-promotion) et les établissements irréguliers. Les *squatters* sont des pauvres – familles, veuves, étudiants et

populations de l'exode rural – qui ont du mal à subsister. Il leur manque la sécurité tant de l'emploi que de l'occupation foncière, leur tenure étant illicite ou carrément illégale. En revanche, les habitants des établissements irréguliers bénéficient de droits d'occupation garantis et sont en général des ménages à revenu médian, en pleine ascension sociale et qui cherchent à améliorer leur situation socio-économique en investissant dans diverses formes d'actifs, notamment l'instruction.

Les populations de l'exode rural privilégient les petits emplois non qualifiés comme la manutention, l'enlèvement des gravats et le balayage des rues. Elles travaillent comme journaliers, entre autres sur les chantiers irréguliers, ou font le petit commerce de fruits et légumes ou de produits de l'artisanat rural. Elles s'établissent volontiers dans les taudis du centre-ville qui, étant bien intégrés dans le tissu urbain, facilitant les occasions de travail. Dans les quartiers plus anciens et qui se dégradent, ces populations tiennent des petits commerces ou des restaurants, s'établissent comme artisans ou travaillent dans les services à la personne ou à domicile.

L'emploi des habitants des établissements irréguliers urbains est très divers et reflète le niveau d'instruction: opérateurs de machine ou conducteur d'engin, artisans, petits métiers et services, commis et techniciens. En Egypte, en 2004-2005, près de 76 pour cent des chefs de famille avaient un emploi, et moins de 25 pour cent entraient dans les catégories suivantes: chômeur, hors population active, et travail domestique non rémunéré.³⁴

Dans les établissements irréguliers d'Afrique du Nord, les habitants cherchent à améliorer leur sort à partir des conditions qui sont les leurs. Dans ceux des villes qui sont aussi des points de départ pour l'émigration, la stratégie habituelle est la suivante:

- L'épargne est mobilisée pour financer l'émigration d'au moins un membre de la famille. Cela comprend les frais de voyage et d'hébergement pour ceux qui ont le plus de chances de trouver du travail à l'étranger. Il arrive souvent que les premiers transferts servent à financer l'émigration d'un membre plus jeune de la famille.
- Une proportion toujours accrue des transferts va à l'accumulation d'un capital.
- L'achat d'un terrain: en Afrique du Nord, la propriété foncière ou immobilière est source de revenus et de statut social, et donc très recherchée. Par conséquent, l'achat d'un terrain représente un premier pas.
- Le terrain est mis en valeur et construit aussi vite que le permet l'accumulation des transferts et les revenus du ménage.
- La valeur de la propriété foncière augmente avec les aménagements commerciaux et locatifs.
- L'accumulation des revenus permet d'assurer une bonne

TABLEAU 2.7: CHÔMAGE URBAIN – STRUCTURE PAR ÂGE

	Algérie		Maroc		Tunisie*	
	2008		2007		2004	
< 24	453 000	44,8%	326 048	36,8%	158 088	37,0%
25 - 34	435 000	43,0%	393 384	44,4%	165 800	38,8%
35 - 44	90 000	8,9%	121 382	13,7%	64 487	15,1%
45 - +	34 000	3,4%	45 186	5,1%	39 031	9,1%

*Ensemble du pays

Sources: Algérie: Institut National de la Statistique; Maroc: Enquête nationale sur l'emploi, Direction de la Statistique; Tunisie: Institut National de la Statistique.



▲
Un cordonnier à Fès, Maroc. ©Deiter Telemans/Panos Pictures

TABLEAU 2.8: CHÔMAGE URBAIN - NIVEAU D'INSTRUCTION

	Maroc		Tunisie*		Egypte	
	2007		2004		2008	
Sans instruction	54 932	6,3%	52 405	12,1%	48 200	4,0%
Ecole primaire & moyenne	427 938	48,7%	179 613	41,6%	614 200	50,4%
Secondaire	207 324	23,6%	159 301	36,9%	104 100	8,5%
Ens. supérieur	188 718	21,5%	40 685	9,4%	453 100	37,1%

* Ensemble du pays

Sources: Maroc: Enquête nationale sur l'emploi, Direction de la Statistique; Tunisie: Institut National de la Statistique; Egypte: CAPMAS

instruction pour la génération suivante.

Dans les agglomérations urbaines d'Afrique du Nord, les établissements irréguliers accueillent surtout des ménages à revenus moyens et faibles situés entre le 60^e et le 20^e centile. Certains des plus pauvres trouvent à louer des logements qui ont été construits en plusieurs étapes par des ménages qui se situent de part ou d'autre du revenu médian.

En Egypte, les habitants des établissements irréguliers urbains représentent une vaste gamme de niveaux d'instruction, de revenus et de professions, y compris les bas échelons de la fonction publique.³⁵ En 2005, la majorité (52 pour cent) avaient reçu au moins une instruction primaire; 22 pour cent étaient analphabètes et seulement 20 pour cent savaient lire et écrire. Quelque 25 pour cent avaient un niveau d'instruction intermédiaire et 16 pour cent étaient diplômés de l'enseignement supérieur. Cinquante-cinq pour cent de ces habitants étaient salariés, soit davantage que la moyenne nationale, ce qui montre la nécessité pour les ménages à faibles ressources de cumuler les revenus pour survivre.³⁶ La multiplicité des salariés et la diversité des sources de revenus au sein d'un même ménage sont la pierre de touche des stratégies d'amélioration socio-économique des ménages.

En Afrique du Nord, les établissements irréguliers prennent la forme d'immeubles à plusieurs étages construits sur des terres agricoles et dont le titre de propriété est légal mais n'a pas été enregistré. Cette catégorie est connue sous le nom d'*habitat spontané* au Maroc, en Tunisie et en Algérie. Ces établissements ne comportent généralement qu'une seule carence, et seulement à titre temporaire, à savoir le tout-à-l'égout en attendant que le réseau municipal soit étendu jusque là. Ils sont généralement considérés comme des quartiers de classes moyennes. Les mouvements sont peu fréquents et conformes à la normale de l'habitat des classes moyennes. En dépit de la densité du tissu urbain, ces établissements attirent une vaste proportion de la population. Au fil des ans, ils deviennent des quartiers denses et bien intégrés au tissu socio-économique de la ville. Ils attirent des ménages qui gagnent plus que le revenu médian grâce à des postes d'encadrement dans les secteurs public ou privé.

En Algérie comme en Egypte, au Maroc, au Soudan et en Tunisie, il existe des programmes d'apprentissage des compétences (de la formation professionnelle aux écoles de commerce, y compris la formation à l'informatique). Toutefois, et comme dans bien des pays en développement, les créations d'emploi dans l'économie formelle n'ont pas suivi les arrivées massives de jeunes sur le marché du travail. Si l'on veut promouvoir la création de petites et micro-entreprises, il faudrait mettre davantage l'accent sur les talents d'entrepreneur et les aptitudes à la gestion.

La Réduction des Inégalités et de la Fragmentation Urbaine

On doit la réduction notable de la population des taudis en Afrique du Nord (de 20 794 000 en 1990 à 11 836 000 (estimation) en 2010) à la détermination et à l'efficacité des politiques publiques d'amélioration et de prévention, particulièrement en Egypte, en Libye et au Maroc. Entre 1990 et 2010, la Libye a réduit de 71 pour cent la population de son habitat insalubre, l'Egypte et le Maroc de 65,9 et 65 pour cent respectivement.³⁷ Au Maroc, ils sont ainsi 4,4 millions à avoir échappé à l'insalubrité des taudis ces 20 dernières années, la proportion de citoyens qui y vivent baissant de deux tiers, de 37,4 pour cent en 1990 à 13 pour cent (estimation) en 2010. L'Egypte a réussi à réduire le taux de prévalence des taudis de 50 pour cent en 1990 à 17,1 pour cent (estimation) en 2010, améliorant ainsi les conditions de vie de 11,2 millions de citoyens. La Tunisie a, pour l'essentiel, éliminé les taudis sous toutes leurs formes grâce à un vigoureux programme conduit par l'*Agence de réhabilitation et de rénovation urbaine* (ARRU). Depuis les années 1980, les autorités tunisiennes ont maîtrisé l'étalement urbain, amélioré les conditions de logement dans les quartiers anciens, régularisé les établissements hors-normes à la périphérie et fourni à la population l'eau potable, l'assainissement, des écoles et des services médicaux, notamment dans les zones irrégulières à la périphérie des villes. Ces succès soulignent l'un des points forts de l'ARRU, à savoir sa bonne coordination avec les autorités publiques, et plus particulièrement sa capacité à s'adapter au rôle plus étendu que jouent les collectivités locales du fait de la décentralisation, tout en apportant sa propre contribution dans le cadre fixé par les politiques locales.

Aujourd'hui, grâce aux politiques volontaristes menées dans un certain nombre de pays, neuf sur 10 habitants des taudis en Afrique du Nord ne souffrent plus que d'une seule carence, qui en général concerne l'assainissement en Egypte et les surfaces d'habitation convenables au Maroc.

Si elle devait satisfaire les besoins que créent l'expansion (1,5 pour cent par an en moyenne) et la structure de sa population nationale (dont la moitié a moins de 25 ans) l'Egypte devrait tous les ans bâtir des logements pour 500 000 ménages. Pour le moment, les pouvoirs publics ne produisent que 85,000 unités par an, ce qui veut dire que 80 pour cent de la demande doit être satisfaite par le secteur privé, tant formel qu'irrégulier. Les dispositifs publics offrent diverses options: des appartements (63 m²) pour les familles à faibles revenus; des unités de 30-40 m² à loyer

très modique pour les familles en-dessous du seuil de pauvreté; des parcelles viabilisées (150 m²) soumises à un coefficient d'emprise au sol de 50 pour cent et à une hauteur maximum de trois étages; des appartements à acheter ou à louer (80* m²) pour les familles à revenus moyens; et des logements ruraux dans les nouvelles zones d'aménagement. Tous ces programmes de logement social bénéficient de fortes subventions. Les pouvoirs publics subventionnent les prix et les taux d'intérêt sur des prêts au logement remboursables en 25 à 30 ans. Pour les parcelles viabilisées, l'échéance des prêts est à 10 ans.³⁸

Dans la pratique, toutefois, ces programmes publics ont tous eu à subir des retards. Les objectifs de production n'ont été remplis qu'à 47 pour cent, ce qui a amené les autorités égyptiennes à nouer des partenariats avec des promoteurs privés afin de mobiliser davantage de moyens et d'augmenter la production. Ce programme en partenariat a de quoi retenir l'intérêt dans la mesure où il a effectivement permis d'attirer les capitaux privés vers le logement social, des terrains à prix réduits faisant office d'incitations. De vastes étendues ont été attribuées dans les villes nouvelles et les zones d'expansion urbaine sont allouées aux aménageurs à des prix fortement subventionnés (EGP 70/m² (soit US \$12) pour

des terrains viabilisés qui reviennent EGP/m² 400 (soit US \$70) aux autorités), à condition qu'ils financent les infrastructures et construisent sur la parcelle des logements à l'intention des familles vivant en-dessous du revenu médian (soit EGP 2 500 (US \$438) par mois). Ce type de partenariat a débouché sur la construction de 17 000 unités en 2009, et l'on s'attend à un total de 300 000 entre 2009 et 2015.³⁹ Le projet Orascom dans la ville nouvelle du "Six-Octobre" illustre bien le potentiel très important qui s'attache à ce type de partenariat (voir Encadré 2.1)

Pour les autorités égyptiennes, le coût du déploiement d'infrastructures pour des projets dans le désert a augmenté sensiblement, passant d'EGP10,4 milliards (soit US \$1,8 milliard) en 2000/01 à 17,2 milliards (US \$3 milliards) en 2004/05 et 36 milliards (US \$6,3 milliards) en 2008/09, la dynamique des aménagements urbains sur le plateau désertique se développant de plus en plus à l'écart de la vallée du Nil. Le financement sur actifs fonciers permet de récupérer le coût des infrastructures. Une demande foncière soutenue et l'augmentation rapide des valeurs foncières dans les villes nouvelles ont permis aux autorités de financer les infrastructures dans les nouvelles zones d'expansion urbaine tout en dégagant un bénéfice net d'EGP200/m² (soit US \$35) sur les



▲
Khartoum, Soudan. ©Galyna Andrushko/Shutterstock

ENCADRÉ 2.1: LE PARTENARIAT DU GOUVERNEMENT EGYPTIEN AVEC ORASCOM PROFITE AU LOGEMENT SOCIAL



▲ Logements à loyers modérés d'Orascom, dans la ville de Haram, l'Égypte. Photo: Orascom

En 2006, le Groupe Orascom, l'un des plus importants du secteur privé égyptien, a créé une filiale, Orascom Housing Communities (OHC). Il s'agit d'une entreprise conjointe avec Homex, promoteur mexicain spécialisé dans le logement bon marché, et de deux sociétés d'investissement des États-Unis, Blue Ridge Capital et Equity International. Le projet consiste à construire des logements urbains bon marché au titre d'un programme public qui attribue aux aménageurs et aux investisseurs des terrains bruts dans les villes nouvelles, en échange de la construction sur la parcelle d'un nombre convenu d'unités de logement destinées aux ménages à faibles revenus.

Le plus important des projets actuels d'Orascom porte sur 50 000 unités à construire entre 2006 et 2013 sur 840ha dans la ville du "Six-Octobre". Il privilégie les ménages vivant avec moins que le revenu médian mensuel (EGP 2 500, soit US \$438). La première phase offre des surfaces de 38, 48 et 63m² en crédit-bail (10 à 15 ans à des conditions abordables). Une préférence culturelle marquée pour les unités les plus grandes a conduit Orascom à privilégier celles-ci dans les phases ultérieures. Pour réduire les coûts de construction, Orascom recourt aux murs porteurs et à un type de logement compact de quatre unités par bloc de deux étages,

ce qui convient bien au climat désertique ambiant. Les subventions publiques aux ménages à faibles revenus (jusqu'à 15 pour cent du coût du logement) prennent la forme d'un forfait qui réduit l'apport personnel initial pour les familles les plus jeunes. En outre, Orascom met en place un organisme de microcrédit pour aider les familles à constituer cet apport personnel. Un dispositif spécial apporte son soutien aux résidents aux prises avec des difficultés financières qui ne leur permettent plus d'assurer leurs remboursements. Pour éviter ce type de difficulté, les ménages peuvent s'installer d'abord dans des unités plus petites mais plus abordables, et peuvent passer à un logement locatif encore moins coûteux si les difficultés persistent.

Le projet comporte aussi la construction par Orascom d'équipements collectifs, y compris des écoles, un hôpital, des zones commerciales, un complexe de cinémas, des clubs de sport et des garderies, qui doivent être administrés en coopération avec les pouvoirs publics et/ou des organisations non-gouvernementales. Orascom va rester propriétaire majoritaire de la partie commerciale, tout en louant des espaces à des tiers.

Outre cette approche globale du logement neuf pour ménages à faibles revenus, Orascom met l'accent sur son caractère durable ainsi que sur

les femmes et la jeunesse. Les eaux usées sont recueillies et recyclées pour irriguer les zones paysagées, le jardin public central et les autres espaces verts, terrains de jeu et de sport. Une entreprise locale collecte et recycle les déchets solides. En outre, Orascom a noué un partenariat avec le Fonds social de développement, qui se fournit auprès des petits entrepreneurs qu'il soutient, et a mis en place trois centres de formation pour les jeunes. OHC a aussi ouvert le centre "El Amal" qui offre un refuge aux enfants des rues, ainsi qu'un centre de formation pour les femmes, qui sont tous deux confiés à des organismes de bienfaisance.

Le chantier a commencé en 2007 et les premiers habitants ont emménagé à la fin de 2008. La principale canalisation d'eau, le réseau électrique et les installations d'assainissement étaient alors déjà en place et deux des huit zones étaient terminées. À la fin de 2009, 12 000 unités avaient été construites, 3 000 autres étaient en construction et, depuis, les ventes de logements clés en main ont augmenté, atteignant une moyenne d'une quinzaine par jour.

Orascom prévoit maintenant de lancer d'autres zones d'habitation à grande échelle en Égypte et dans les autres pays où l'habitat bon marché fait défaut.⁴⁰

ENCADRÉ 2.2: LA FACILITE EGYPTIENNE D'AMENAGEMENT DES ETABLISSEMENTS IRRÉGULIERS

En 2009, le gouvernement égyptien a mis en place une facilité qui se spécialise dans le soutien à l'amélioration des établissements irréguliers. Elle est placée sous l'autorité directe du gouvernement et est administrée par un directeur général et un conseil présidé par le ministre du développement local; y siègent des représentants de six départements ministériels et de trois organisations non-gouvernementales, ainsi que trois experts. La facilité a été lancée avec un capital composé d'une dotation initiale se montant à EGP500 millions (soit US \$87,6 millions), des crédits budgétaires (EGP200 millions (US \$35 millions)) et EGP100 millions (US \$17,5 millions) sous forme de subvention de la part d'USAID.

Le directeur général de la Facilité a mis au point un programme national d'action qui comporte les éléments suivants:

- La bonne administration des connaissances, y compris des plans/relevés de tous les établissements irréguliers;
- Une liste des programmes et projets à mettre en application;
- Dresser la liste des besoins en assistance

technique et en capacités des autorités locales pour leur permettre de mettre en œuvre les projets;

- Les partenariats avec les parties prenantes, y compris des entreprises du secteur privé;
- Le calendrier des projets; et
- Une stratégie de financement qui donne la priorité au financement sur actifs fonciers afin de dégager des revenus.

La Facilité a demandé au gouvernement de lui attribuer des terrains à partir desquels financer ses opérations dans les villes nouvelles, ce qui lui permet de se recapitaliser et d'accélérer les remboursements tout en évitant le tarissement de ses ressources. La Facilité a en outre demandé ce qui suit:

1. Environ 75 000 unités de logement subventionnées pour les catégories nécessitant un relogement d'urgence, à savoir:
 - Les familles vivant dans des environnements à risque ou des conditions mettant leur vie en danger. Ces zones ont été pour la première fois répertoriées à travers tout le pays.
 - Les familles vivant dans des cabanes, dans des bâtiments structurellement défectueux ou à

proximité d'activités mettant leur vie en danger (décharges, industries toxiques, etc.); et

2. Le recours au financement sur actifs fonciers pour le relogement sur place des familles vivant dans des logements insalubres et vétustes situés sur des terrains publics.

Dans sa première phase, la Facilité a lancé 25 projets-pilotes pour mettre à l'essai diverses méthodes dans cinq villes de Haute-Egypte, quatre dans le delta et trois autres le long du canal de Suez. La Facilité accorde aussi son assistance à Alexandrie pour ses projets d'amélioration, que le gouvernorat local finance sur ses ressources propres. Cette première phase ne comporte aucun projet dans la métropole cairote.

Dans la situation qui est aujourd'hui la sienne, deux défis se posent à la Facilité égyptienne d'aménagement des établissements irréguliers:

1. Mettre en place un cadre juridique qui soit bien adapté aux opérations foncières complexes qu'exige le financement sur actifs fonciers ou les projets d'amélioration; et
2. Garantir le remboursement des crédits accordés aux autorités locales.⁴⁴

terrains qu'elles y vendent (à l'exception des terrains subventionnés attribués à l'habitat social).⁴¹

Toujours en Egypte, les autorités ont aussi lancé un autre programme volontariste à 10 ans qui porte sur la régularisation, l'amélioration des infrastructures et la démolition des logements construits en zones à risque. Cela a permis d'améliorer 904 établissements irréguliers entre 1994 et 2004. Même s'il en est apparu de nouveaux, le nombre en a été ramené de 1 174 à 1 121 pendant ces 10 ans, qui occupent encore une superficie non-négligeable de 1,943 km². Il convient de noter que 70 pour cent des habitants des taudis sont concentrés dans les deux grandes villes, *Le Caire* et *Alexandrie*, comme c'est aussi le cas dans l'ensemble de l'Afrique du Nord. Et comme dans d'autres pays en développement, il suffirait de remédier à une seule carence pour que bien des établissements irréguliers en Egypte quittent la catégorie "taudis": pour 1 014 d'entre eux, soit 85 pour cent du total de la catégorie, ces carences prennent la forme de manquements au code de la construction; quant aux 15 pour cent restant, ils empiètent sur le domaine public, et l'amélioration de leur statut ne dépend donc que d'une régularisation de la tenure.⁴²

L'Egypte a mis au point une stratégie nationale pour limiter la prolifération de l'urbanisation spontanée, et qui repose sur les quatre principes suivants:

- Etablir des périmètres d'urbanisation pour les villes et villages et mettre au point des plans pour les zones situées à l'intérieur de ces périmètres;
- Entourer les établissements existants et en forte expansion de ceintures d'aménagements planifiés;
- Augmenter la production de logements d'un coût abordable pour les catégories à revenus faibles et limités; et

- Orienter les populations de l'exode rural vers les nouveaux établissements aménagés en zone désertique.

L'expérience montre que les mesures réglementaires ne suffisent pas, à elles seules, à contenir les établissements irréguliers, puisque les sanctions n'interviennent que de manière sporadique en raison de la corruption qui prévaut parmi les fonctionnaires chargés des autorisations et des inspections à l'échelon du district.

A *Alexandrie* et pour répondre à la demande, le gouvernorat a lancé un programme pour l'amélioration des infrastructures de base et autres services collectifs, afin d'ouvrir des perspectives économiques pour les résidents et mieux garantir la tenure à l'aide de documents en bonne et due forme. La première phase a porté sur trois grands établissements irréguliers, soit quelque 15 pour cent de la population du gouvernorat. Quatre autres vont être améliorés lors de la seconde phase du projet.⁴³

En outre, en 2009, le gouvernement égyptien a mis en place la Facilité d'aménagement des établissements irréguliers (voir Encadré 2.2).

Au Maroc depuis les années 1980, les autorités sont intervenues avec détermination pour éradiquer les bidonvilles par des opérations d'amélioration, la construction d'appartements et la mise à disposition de terrains viabilisés. En 2003, le gouvernement marocain a adopté une nouvelle stratégie qui donne au secteur privé un rôle plus important dans la fourniture de logements bon marché, ainsi que des dispositifs financiers destinés aux ménages à revenus faibles et sans accès au crédit-logement. En 2005, le gouvernement a lancé un programme d'amélioration des taudis dans 250 quartiers de 25 villes. Le programme portait sur les quartiers caractérisés par des taux de chômage élevés, de mauvaises conditions de logement, et privés d'accès aux services de base.

Chacun de ces quartiers s'est vu allouer l'équivalent de US \$900 000. Un processus participatif de nature consultative a été mis en place pour que l'accent soit bien mis sur l'inclusion sociale. Le programme a déjà permis au Maroc de réduire des deux tiers (65 pour cent) la population des taudis entre 1990 et 2010.

Depuis les débuts du programme d'amélioration des taudis, Al Omrane, l'organisme public spécialisé, y a joué un rôle majeur, en finançant la construction de l'habitat urbain bon marché à travers sa filiale de promotion immobilière. A cette occasion, l'organisme a contribué à la politique marocaine de réduction de la pauvreté à travers l'intégration à ses projets urbains de zones d'activité économique pour les petites et moyennes entreprises. Ces projets sont de nature très diverse: relogement des familles vivant dans des abris de fortune (plus de 75 000 en 2007 et 2008); amélioration des quartiers mal desservis par les équipements collectifs; régularisation de la tenure foncière dans les établissements irréguliers; et l'aménagement de villes nouvelles et de zones d'expansion urbaine où une partie du foncier est consacrée à la construction d'habitat bon marché. De 2003 à 2009, Al Omrane a construit 724 000 unités d'habitat pour un coût total de 35,9 milliards de dirhams (MAD) (soit US \$4,6 milliards).

La nouvelle stratégie d'investissement du Maroc pour la période 2008-2012 privilégie une plus forte participation du secteur privé grâce à des incitations fiscales, ainsi que l'aménagement de projets résidentiels pour diverses catégories de revenu à destination des travailleurs marocains expatriés. Al Omrane prévoit de construire 30 000 unités d'habitat d'un prix de MAD140 000 (US \$17 800); 37 200 unités d'un prix de MAD250 000 (US \$32 000) pour les ménages à revenus modérés; et 37 200 unités supplémentaires au prix du marché pour la péréquation des prix avec les unités destinées aux revenus faibles. Les unités les moins onéreuses sont une nouveauté qui devrait être accessible aux ménages dont les revenus mensuels se situent entre MAD1 800 et 2 700 (US \$229 à US \$343) et seront réservés par priorité à ceux qui vivent dans un habitat vétuste ainsi qu'aux employés. Les acquéreurs de ces unités auront droit à des crédits-logement assortis du bénéfice du Fonds de garantie pour les revenus irréguliers et modestes (FOGARIM), qui a été créé en 2004 pour encourager les banques à accorder des prêts à long terme à ces deux catégories. Le Fonds garantit les remboursements mensuels à concurrence de MAD1 500 (US \$190). A la mi-2009, il avait déjà garanti un total de 48 000 prêts d'une valeur de sept milliards de dirhams (US \$890 millions).

En Tunisie, l'intervention directe des pouvoirs publics dans la production de logements bon marché a notablement baissé ces dernières années. Elle se faisait notamment par l'intermédiaire de la Société nationale immobilière tunisienne (SNIT), société publique indépendante dont la production a culminé à 15 000 unités par an durant le 6e Plan (1982-86). En 2002, toutefois, ce nombre était tombé entre 1 000 et 1 500. Etant donné que le recensement de 2004 a établi que moins d'un pour cent de la population urbaine vivait dans un habitat non-conforme aux normes, les politiques publiques se sont réorientées vers l'amélioration des infrastructures dans les quartiers populaires,⁴⁵ y compris l'éclairage public, la distribution d'eau et l'assainissement. La mise en œuvre des politiques de rénovation est aux mains de l'Agence de réhabilitation et de rénovation urbaine (ARRU), qui depuis 2002 a investi plus de US \$72 millions dans des projets urbains qui ont amélioré les conditions de vie de 1,14 million de citoyens.

Ces politiques traduisent un revirement dans le rôle qu'avaient traditionnellement tenu les gouvernements d'Afrique du Nord dans les années 1970 et 1980, lorsque les programmes d'amélioration urbaine étaient de la seule responsabilité d'organismes publics spécialisés. Depuis le début de ce siècle, la différence a été de plus en plus marquée entre la régularisation et la viabilisation par les autorités locales des parcelles déjà aménagées, d'une part, et d'autre part la formation de réserves foncières viabilisées pour leur aménagement au profit d'un habitat destiné à diverses catégories socio-économiques par des organismes publics et parapublics et des promoteurs privés, avec divers dispositifs de péréquation pour garantir la participation du secteur privé. Cette approche a permis de mobiliser les fonds publics en faveur d'une gamme de logements neufs, améliorés et peu onéreux, ce qui dans le même temps a pu entraîner la baisse du nombre des populations vivant dans des taudis, ou de celui des ménages habitant des établissements irréguliers en manque de services de base.



▲ Casablanca, Maroc. ©RJ Lerich/Shutterstock

2.3

La Géographie des Marchés Fonciers Urbains

Les Formes de Propriété, de Tenure et de Droits

En dépit de différences de nature géographique et économique, les marchés fonciers urbains d'Afrique du Nord partagent un seul et même héritage, celui des systèmes juridiques et des institutions qui gouvernent la tenure, l'utilisation, la maîtrise et la taxation du foncier, ce qui suscite entre eux de fortes similarités. Avant la colonisation, tous ces pays se trouvaient sous domination ottomane, dont les systèmes de tenure restaient fortement tributaires de la *sharia* et ont reflété l'évolution du droit islamique pendant 15 siècles. Les superpositions de droits primaires et dérivés se sont articulées pour créer un système complexe qui faisait que plusieurs individus pouvaient faire valoir des droits de propriété sur une même parcelle ou un même immeuble. Un firman ottoman de 1897 a aboli la propriété publique des terres agricoles dans tout l'empire et autorisé les usufruitiers à transformer leur tenure en propriété pleine et entière. En conséquence de quoi les établissements urbains se sont retrouvés cernés par les terrains de propriétaires privés.

Les colons occidentaux ont renforcé les droits de propriété individuelle et donné aux étrangers le droit de devenir propriétaires fonciers. Suite à l'indépendance, la réforme foncière est allée de pair avec la nationalisation de vastes domaines fonciers et la récupération des biens appartenant aux étrangers qui avaient quitté le pays. Cela est venu ajouter aux réserves foncières des pouvoirs publics de vastes superficies souvent bien placées. Pourtant, les terres détenues par les pouvoirs publics à la périphérie des villes n'ont pas suffi à absorber le mouvement d'urbanisation accéléré des années 1970 et 1980, alors que doublait la superficie des grandes villes du fait de l'exode rural, de la croissance démographique naturelle et d'afflux massifs de capitaux privés et de transferts d'immigrés dans les marchés fonciers/immobiliers urbains. L'expansion urbaine n'étant plus contrainte par la propriété publique des terres (qui, soit dit en passant, avait empêché la fragmentation et la conversion des terres agricoles à des usages urbains), les lotissements spontanés de terres agricoles ont proliféré et la densité des établissements irréguliers péri-urbains n'a fait qu'augmenter.

Le droit des successions, qui impose le partage des biens entre les héritiers, a accentué la fragmentation de la propriété foncière, ce qui transforme en casse-tête les méthodes modernes d'enregistrement foncier puisqu'elles se fondent sur les attributs physiques des biens, et non sur les attributs personnels des parties comme le font les systèmes traditionnels.

En Egypte, le plus gros du domaine foncier de l'Etat se trouve dans le désert. La conversion de terres agricoles privées à des usages urbains est interdite, sauf dans les périmètres désignés des

zones de peuplement urbaines. En dépit des interventions des pouvoirs publics pour aménager les terres désertiques de l'Etat, le secteur formel a été incapable de satisfaire la demande d'habitat bon marché. Du coup, de vastes parcs de logements irréguliers ont été aménagés illégalement sur des terres agricoles situées sur les périphéries urbaines et sur des terrains publics dans le désert qui borde la vallée du Nil. Dans une étude de 2007, la Banque mondiale estimait qu'en Egypte le parc irrégulier ne comprenait pas moins de 8,5 millions d'unités d'habitat, répartis comme suit:

- 4,7 millions d'unités sur des terres agricoles situées ou non dans les limites des territoires municipaux;
- 600 000 unités sur des terres publiques dans le désert et dans la limite des territoires municipaux; et
- 3,2 millions en dehors des limites administratives de villages.⁴⁶

Au *Caire*, 81 pour cent des unités irrégulières se trouvent sur des terres agricoles privées, avec 10 pour cent sur des terrains publics désertiques et le reste sur des terres agricoles publiques.

En Libye, tous les droits de propriété privée ont été abolis en mars 1978, mais les droits d'usufruit sur les bâtiments résidentiels ont été maintenus. Les autorités ont libéralisé les règles de propriété au début des années 1990 en transférant la propriété du logement à ceux qui les occupaient moyennant (à l'exception des ménages à faibles revenus) versement de mensualités hypothécaires aux pouvoirs publics pour des montants équivalant au tiers de ce qu'avait été leur loyer. Aujourd'hui en Libye, les marchés fonciers privés et publics fonctionnent en parallèle, mais les droits de propriété ne sont pas assurés et il reste une bonne dose d'incertitude dans la réglementation.⁴⁷ Au Maroc, l'enregistrement foncier est apparu pour la première fois en 1913, à l'ère coloniale, afin de délimiter l'intégralité des propriétés privées et de leur attacher des titres de propriété en bonne et due forme. Ces dernières années, la pénurie de logements a fait augmenter les prix du foncier urbain. En Tunisie en 2006, la propriété privée dominait très largement et les terres collectives, telles que définies par une loi de 1901, sont le plus souvent placées sous le régime tribal. Une loi de 1964 a autorisé la conversion de terres collectives en propriété privée. En 2006, une bonne partie des terrains non-urbains appartenait à l'Etat, mais la propriété privée gagnait chaque année 70,000 ha en moyenne.⁴⁸ Au Soudan, le droit foncier et la tenure entremêlent le droit coutumier, la *sharia* et le droit jurisprudentiel (*common law*) anglais, avec une foule de coutumes tribales dans la région méridionale dont chacune comporte ses propres règles, réglementations et pratiques. On accorde dans le Sud une plus grande importance au droit coutumier, alors que la *sharia* et la *common law* dominant dans le Nord. Dans bien des cas, c'est un mélange de tradition et de coutume qui s'impose, même lorsqu'il s'écarte de la législation officielle.⁴⁹



▲
Casablanca, Maroc. ©Giorgio Fochesato/iStockphoto

Outre le secteur privé, les dotations d'œuvres religieuses de bienfaisance, les *awqaf* (pluriel de *waqf*, connu aussi sous le nom de *habous*) se trouvent sur la tutelle d'un département ministériel spécialisé. A ce jour, elles restent à la tête d'un domaine foncier non-négligeable dans les villes d'Afrique du Nord, et notamment dans les centres historiques. Elles détiennent le plus souvent des droits de propriété sur tout ou partie de 20 à 40 pour cent des terrains.⁵⁰ Il est interdit à ces dotations de céder ces biens fonciers et elles ne sont guère tentées de maintenir en bon état ceux des bâtiments qui ne leur procurent aucun revenu, ce qui contribue à la dégradation des centres historiques. La Tunisie fait figure d'exception puisque les *awqaf* ont été nationalisés en 1956, leurs biens étant attribués aux autorités municipales. En Egypte, un système d'échange de terrains a été mis en place, permettant au ministère des *awqaf* de se dessaisir de terrains en centre-ville pour d'autres de valeur équivalente situés à la périphérie.

Les Institutions Foncières Urbaines

Comme l'on peut s'y attendre, les systèmes de tenure foncière en Afrique du Nord sont fortement influencés par la jurisprudence islamique concernant les transferts de propriété et la transmission des droits primaires et dérivés. En revanche, la réglementation portant sur l'aménagement conserve à peine la trace des règles historiques en la matière, qu'il s'agisse de l'aménagement des sols ou des règles de construction. La réglementation en vigueur aujourd'hui est une adaptation des pratiques occidentales introduites à l'ère coloniale pour l'aménagement de quartiers à l'europpéenne.

En Algérie, au Maroc et en Tunisie, la réglementation sur l'aménagement porte sur les exigences de zonage et de dimensions pour la mise en œuvre des projets d'urbanisme élaborés à l'échelon local. Les municipalités sont aussi autorisées à désigner des zones d'assainissement ou de rénovation. En Egypte, des lois de 1978 et 1982 ont introduit de nouvelles réglementations pour l'aménagement, le lotissement et l'utilisation des sols, autorisant aussi la régularisation des établissements irréguliers non aménagés. En 1995 et 1997, de nouvelles lois ont autorisé la vente de terrains publics à des institutions privées tout en ajustant

les règles sur le lotissement en fonction du type d'utilisation des sols qui est proposé.⁵¹ Toujours en Egypte, la loi N° 119 de 2008 a consolidé toute la législation et les réglementations en vigueur régissant l'aménagement foncier et la construction, y compris les plans d'aménagement, les lotissements et les règles dimensionnelles, les codes de construction, la gestion des biens en copropriété et les règles locatives. La stratégie d'urbanisation du pays oriente sans la moindre équivoque les nouveaux aménagements vers les terres désertiques, et c'est aux départements ministériels et aux gouvernorats d'en faciliter la mise en œuvre.⁵² En dépit de ces réglementations, l'urbanisation chaotique et sans frein s'est poursuivie en l'absence de véritable contrôle de l'utilisation des sols, sauf en ce qui concerne l'hygiène et la sécurité comme par exemple les nuisances dues aux activités polluantes ou les bâtiments structurellement défectueux. En Libye, le gouvernement est responsable de la conception et de l'exécution des grands projets, y compris les nouvelles zones résidentielles. Les zones non-aménagées abritent avant tout les travailleurs immigrés à faibles revenus, clandestins ou non. Au Soudan, l'urbanisation accélérée de la métropole de Khartoum a pris le pas sur le cadre réglementaire, livrant les sols à un aménagement chaotique.

Comment Fonctionnent les Marchés Fonciers Urbains?

La dynamique qui gouverne l'aménagement foncier en Afrique du Nord tient avant tout au coût de plus en plus élevé du terrain. Aucun autre actif n'a augmenté dans ces proportions dans la sous-région, le prix moyen doublant tous les trois ans. Du coup, la densité est forte dans les centres-villes, et les nouveaux aménagements se situent avant tout à la périphérie. Les populations des centres historiques ont diminué, les anciens immeubles résidentiels étant convertis à des fonctions commerciales.

Il existe des disparités marquées entre les marchés fonciers des quartiers plus anciens, où les prix sont faussés par diverses formes de réglementation sur les loyers, et ceux des périphéries, où des établissements tant formels qu'irréguliers sont en cours d'aménagement pour accueillir des populations urbaines qui



continuent à s'accroître tous les ans à des taux moyens qui vont de 1,7 pour cent en Tunisie à 2,5 pour cent en Algérie.⁵³ Face à une demande soutenue et à leur propre incapacité à fournir des terrains viabilisés dans les proportions voulues, les pouvoirs publics en sont venus à tolérer l'étalement urbain spontané ainsi qu'une application sporadique des codes et réglementations, la surface des zones urbanisées ayant doublé ou même triplé. De même, les zones peu viabilisées ont augmenté deux à trois fois plus vite que les zones urbanisées dans leur ensemble. La proportion de la population urbaine d'Afrique du Nord vivant dans des zones de peuplement irrégulières varie entre 20 pour cent à *Tunis* et plus de 60 pour cent dans la région du *Caire*. Toutefois, il convient de noter que dans ces zones les bâtiments sont d'une qualité suffisante, les agencements rectilignes et, à l'exception du Soudan, ils souffrent rarement de plus d'une carence en termes d'aménagement, le plus souvent l'absence de tout-à-l'égout, ou de superficies insuffisantes qui provoquent l'entassement.

Dans le secteur irrégulier, la hausse des valeurs foncières encourage la réapparition de formes de propriété plus traditionnelles comme la propriété conjointe et diverses formules locatives s'appuyant sur les droits dérivés. Au Maroc, notamment, il arrive fréquemment qu'une partie fasse l'achat d'un terrain et qu'une autre finance le gros œuvre, laissant à chacune le soin du second œuvre en fonction de ses moyens et besoins. On voit aussi des groupes de personnes liées d'une manière ou d'une autre (profession, parenté) se former en coopératives pour acquérir et lotir un terrain.⁵⁴ Ces pratiques ont pour effet de rendre plus abordables tant le foncier que l'habitat.

En Egypte, les valeurs foncières brutes varient notablement, entre EGP250/m² (soit US \$44) dans les endroits plus isolés et EGP450/m² (soit US \$79) pour des terres agricoles dont on s'attend qu'elles soient viabilisées dans un avenir prévisible et où l'on a de bonnes chances d'obtenir un permis de construire. Naturellement, ce sont les parcelles en pleine propriété avec une tenure en bonne et due forme qui s'attirent les valeurs les plus élevées et qui sont souvent acquises à titre d'investissement spéculatif.⁵⁵ Dans les établissements irréguliers, les prix du foncier varient largement en fonction de l'emplacement et de l'accès aux services. Par exemple, dans le nord-est de la région du *Caire*, les valeurs foncières moyennes ont augmenté, d'EGP280/m² (soit US

\$49) en 1997 à EGP1 800/m² (soit US \$315) en 2003, du fait de la proximité du centre-ville et de l'accès aux routes, transports en commun et autres infrastructures.⁵⁶ Les parcelles viabilisées situées sur des terrains publics sont en général disponibles à des prix moyens à élevés, mais ont aussi donné lieu à une intense spéculation.

Toujours en Egypte, deux grands types d'aménagement apparaissent dominants. Aménageurs privés et petits entrepreneurs participent activement au lotissement illégal de terres agricoles pour la construction de logements illicites. Quant aux aménageurs de lotissements licites, ils tendent à compter surtout sur les terrains fournis par les pouvoirs publics, les réglementations et les normes minimum de viabilisation ayant rendu difficile l'aménagement de terres agricoles privées en l'absence d'infrastructures élémentaires. Les pouvoirs publics sont eux-mêmes un aménageur de premier plan, en viabilisant des parcelles dans le désert pour y accueillir de nouvelles populations, ce qui fait doubler les prix du foncier tous les deux ans. Du coup, de plus en plus d'investisseurs se sont impliqués dans le financement de l'aménagement foncier urbain sur les parcelles fournies par les pouvoirs publics. En Egypte, le financement privé de l'aménagement foncier a augmenté d'EGP15 millions (soit US \$2,6 millions) en 2005 à EGP3000 millions (US \$526 millions) en 2009; aujourd'hui, 16 banques et neuf sociétés d'investissement, avec une capitalisation totale d'EGP1 000 millions (soit US \$175 millions) sont actives dans le marché foncier/immobilier.

Marchés Fonciers, Forme Urbaine et Nouvelles Configurations

La forme urbaine de la plupart des villes d'Afrique du Nord est faite d'une accumulation de couches historiques caractérisées par des marchés fonciers relativement homogènes pourvus chacun de ses propres règles. Le tissu de la ville historique (*medina*) se compose d'une agglomération dense de petits bâtiments d'habitation avec des locaux commerciaux au rez-de-chaussée. Certains de ces centres historiques sont inscrits à la liste du Patrimoine mondial de l'UNESCO, y compris le quartier médiéval du *Caire*, les *medinas* de *Tunis*, *Fès*, *Meknès* et *Marrakech* et la *kasbah* d'*Alger*.

En outre, à l'exception de la Tunisie, une bonne partie (souvent jusqu'à 40 pour cent) des terrains ou immeubles des centres historiques appartient aux *awqaf* (œuvres de bienfaisance). Bon nombre des bâtiments se sont délabrés faute d'entretien par des propriétaires lointains, les logements à loyer réglementé attirant les vagues successives de l'exode rural. Les autorités ont mis en œuvre divers programmes de restauration et de préservation des centres historiques, leur valeur culturelle, architecturale et urbaine étant susceptible d'attirer le tourisme national comme étranger. Ces démarches se trouvent compliquées par la fragmentation de la propriété foncière et la réticence des *awqaf* à s'impliquer dans des projets d'amélioration qui ne sont pas sources de revenu. Des améliorations notables n'en ont pas moins déjà été apportées aux espaces publics, rues, façades, marchés et bâtiments historiques dans la majorité des centres historiques classés.

La couche historique supérieure qui détermine aussi la forme des villes d'Afrique du Nord est celle de la *ville planifiée* telle qu'elle s'est développée pendant l'ère coloniale. Il s'agit du modèle méditerranéen des immeubles à plusieurs étages, avec des quartiers distincts qui reflètent le mélange socio-économique des populations. Dans ces villes planifiées, une large part du parc résidentiel a été convertie en bureaux, l'économie commençant à s'orienter vers les services. Suite à l'indépendance, des extensions urbaines aménagées ont été construites, qui ont combiné des interventions publiques et l'investissement privé. De 1975 à 1985, les valeurs foncières dans ces quartiers ont doublé tous les trois ou quatre ans, par comparaison avec des multiples de 15 à 20 à la périphérie.⁵⁷

La troisième couche est celle de l'*urbanisation péri-urbaine irrégulière* qui a commencé dans les années 1970 et qui a été le réceptacle de la majeure partie de l'expansion démographique soutenue dans les villes d'Afrique du Nord, avec des taux de 2 à 4 pour cent en moyenne annuelle depuis les années 1980. Cette tendance a été facilitée par la réapparition, à l'ère postcoloniale, des systèmes traditionnels de tenure, à savoir:

- Le droit pour les colons de se prévaloir des terres vacantes qu'ils ont améliorées;
- L'acquisition des droits de propriété par prescription, après généralement 10 à 15 ans selon le pays; et
- La protection des logements habités contre toute démolition quel qu'en soit le statut juridique, sauf zone ou bâtiments à risque ou si le site est requis pour un usage public. L'organisme qui prend possession du bien est tenu d'en reloger les occupants.⁵⁸

Ces droits traditionnels ont protégé ceux qui occupaient illégalement des terrains vacants appartenant à l'Etat, tout en facilitant la régularisation des établissements irréguliers. Lorsque l'urbanisation de terres agricoles est interdite, le transfert du bien foncier et/ou des droits de propriété se fait par acte notarié mais sans l'enregistrement ou la délivrance du titre pourtant exigés par la réglementation. Dans la pratique, cela a donné lieu à deux systèmes parallèles qui fonctionnent simultanément dans une seule et même ville. Les titres non-enregistrés restent monnaie courante et sont reconnus par les tribunaux, mais ne peuvent servir à remettre en cause les droits de porteurs pourvus de titres dûment enregistrés. Les valeurs foncières élevées ont beau inciter à l'enregistrement des titres, le coût relativement élevé lui aussi de l'enregistrement a soulevé l'effet inverse.

Depuis les années 1990, les organismes spécialisés, qu'ils soient publics ou para-publics ont suscité l'apparition d'une quatrième

couche urbaine, celle des *extensions urbaines aménagées*, des *villes nouvelles* et des *couloirs de développement*. Confrontés à une démographie urbaine galopante et à la demande de logement qui s'ensuit, ces organismes ont commencé à réorienter l'expansion au-delà de la frange urbaine. Ces districts, villes et couloirs d'apparition récente reconfigurent les grands centres urbains pour en faire des "villes régions" bien structurées. Ils ont aussi pour effet de modifier la distribution des valeurs foncières, qui augmentent autour et à l'intérieur des nouveaux aménagements. Ainsi en Egypte entre 1995 et 2007, 110 km² de terrains désertiques ont été urbanisés, alors que dans le même temps les empiètements sur les terres agricoles étaient réduits à 55 km².

Aujourd'hui dans toute l'Afrique du Nord et par le biais des organismes para-publics comme des collectivités locales, les pouvoirs publics jouent un rôle majeur dans le *marché foncier urbain formel*, mettant à disposition de nouveaux terrains à aménager par le raccordement aux réseaux d'infrastructures, transports en commun compris, afin d'attirer l'investissement privé et de le canaliser vers les zones d'aménagement voulues. Les pouvoirs publics réaménagent aussi l'habitat vétuste et insalubre en centre-ville, afin de profiter du potentiel commercial et d'en extraire la valeur foncière.

Administration et Gestion Foncières: Les systèmes conventionnels et leurs insuffisances

De 2010 à 2020, la population urbaine de la sous-région devrait augmenter de 27 millions, et les pouvoirs publics vont donc se retrouver confrontés à de sérieux besoins, qu'il s'agisse de terrains viabilisés ou de la bonne application des règles d'aménagement. La demande d'habitat bon marché, locative ou en pleine propriété, va exiger une amélioration très sensible des pratiques de gestion des sols et la mise au point d'interventions foncières qui vont devoir articuler les rôles complémentaires des collectivités locales et du secteur privé.

Dans toute l'Afrique du Nord depuis les années 1980, divers dispositifs de décentralisation ont transféré la responsabilité de l'aménagement et de la gestion des sols aux collectivités locales. Toutefois, la décentralisation politique et fiscale n'a pas suivi ce transfert de compétences fonctionnelles. Les gouverneurs et les maires des grandes villes ont, certes, vu s'accroître leurs pouvoirs, mais les décisions concernant les grands projets se prennent toujours à l'échelon du ministère ou du chef du gouvernement, et le financement des projets d'amélioration dépend toujours lui aussi du gouvernement central. En outre, les autorités provinciales et municipales conservent leurs propres hauts fonctionnaires et assemblées élues.

Dans ces pays, les directions administratives nationales se spécialisent dans l'arpentage et l'établissement du cadastre ou du livre foncier, alors que les directions locales d'urbanisme s'occupent des règles d'utilisation des sols, y compris le tracé et l'ajustement des alignements, la hauteur maximum des constructions et les coefficients d'emprise au sol ainsi que les empiètements sur les droits de passage. Dans les plus grandes villes, les décisions de routine, au jour le jour, en matière foncière sont prises par divers départements municipaux bien distincts, comme par exemple:

- La délivrance des permis de construire, les certificats d'occupation, les arrêtés d'évacuation de bâtiments structurellement défectueux menacés d'effondrement, et les arrêtés de démolition; et



▲
Chefchaouen, Maroc. ©WitR/Shutterstock

ENCADRÉ 2.3: L'ENREGISTREMENT FONCIER EN EGYPTÉ

En Egypte, l'enregistrement foncier en bonne et due forme est une démarche très longue et très pesante qui ne passe pas par moins de 71 procédures bureaucratiques auprès de 31 bureaux différents et qui peut se prolonger de six à 14 ans.⁶¹ Jadis équivalant à 12 pour cent de la valeur du bien, le droit d'enregistrement a été ramené à un montant fixe d'EGP2 000 (soit US \$350). La procédure n'en reste pas moins complexe et coûteuse.⁶² En conséquence de quoi, la proportion des propriétés foncières urbaines enregistrées en bonne et due forme n'est que de l'ordre de 8 pour cent.⁶³ Au Caire, seules 5 pour cent des parcelles sont enregistrées dans un système qui n'est toujours pas informatisé.⁶⁴

Toutefois, avec l'appui conjoint du programme Services financiers égyptiens, de la Direction de la publicité foncière/immobilière et du Service topographique, le gouvernement égyptien cherche à encourager l'enregistrement foncier en bonne et due forme. Depuis 2004 et avec le soutien financier d'USAID, le programme Services financiers a travaillé avec la société américaine International Land Systems et l'Institut de recherche sur les systèmes environnementaux (ESRI) à la mise en place d'un système informatisé d'enregistrement foncier. En mai 2006, le gouvernement a mis en place une échelle de droits réduits et plus abordables pour l'enregistrement tout en lançant le Projet national d'enregistrement urbain. En juillet 2006, le programme Services financiers a envisagé le passage du système actuel de titres personnels à un registre répertoriant les parcelles. Ce projet promet d'être à la fois très coûteux et de très longue haleine.

Comme on s'en est rendu compte dans le district du Caire (100 000 parcelles) qui a été choisi comme site initial, de nombreux biens n'ont jamais figuré au cadastre. Le Service topographique a dû dépêcher des équipes sur le terrain afin de faire le relevé de chaque parcelle à l'aide d'un système de positionnement mondial (SPM).

- Veiller au respect des règles et réglementations, y compris les sanctions qui peuvent s'imposer.

Les questions relatives à la tenure sont laissées au jugement des tribunaux, ce qui comprend le contentieux des droits de propriété et les litiges entre détenteurs de certains droits. Le non-respect des règles d'aménagement, ou toute utilisation des sols posant des risques d'hygiène ou de sécurité, relèvent du droit administratif et peuvent être sanctionnés par les autorités locales.

L'enregistrement des transferts de propriété relève d'une procédure pesante et coûteuse dans tous les pays de la sous-région; elle exige un acte notarié, un plan cadastral du terrain réalisé par le service administratif spécialisé, le paiement d'un droit d'enregistrement, et la remise d'un acte de vente notarié au bureau de l'enregistrement foncier.⁵⁹ Cela a souvent pour effet, surtout dans les établissements irréguliers, de décourager les propriétaires d'effectuer les démarches d'enregistrement de leurs parcelles.⁶⁰

Quand les Établissements Irréguliers Suppléent Aux Carences du Marché Foncier

Lorsque l'on considère les questions relatives au foncier et aux établissements irréguliers en Afrique du Nord, il est important de distinguer entre deux catégories bien différentes d'urbanisation spontanée qui sont souvent confondues et désignées sous le terme *établissements irréguliers*. La première de ces catégories regroupe les parcelles acquises par des ménages aux moyens limités auprès des propriétaires légitimes de terres agricoles situées sur les périphéries urbaines. Ces transferts sont licites et peuvent être enregistrés. Toutefois, dans certains pays, la parcelle ne peut pas être utilisée pour la construction puisque la conversion de terres agricoles pour l'urbanisation est interdite par la loi, sauf dans certains périmètres urbains bien délimités.



▲
Le Caire, Egypte. ©Andrey Starostin/Shutterstock

Avec ce type d'urbanisation spontanée, il est illégal de lotir des parcelles non-viabilisées, et par conséquent tout bâtiment qui y est construit se trouve frappé de deux chefs de violation du droit: (i) lotissement illégal d'une parcelle et changement dans l'utilisation, et (ii) construction non-autorisée.

Cette catégorie d'établissements irréguliers entre dans le champ des programmes de régularisation en cours. Leur agencement habituellement rectiligne, qui reflète les champs et les vergers d'origine, contraste fortement avec la morphologie organique des établissements d'occupation sauvage (*squats*) qui ont, eux, plutôt tendance à refléter la topographie du site où ils sont installés.

Lorsqu'un agriculteur se propose de vendre son terrain à un aménageur irrégulier, il le laisse souvent stérile. Le propriétaire va avertir le service du cadastre que sa terre n'est plus cultivable. Celle-ci peut alors être vendue aux aménageurs, qui la lotissent et la revendent sous forme de lots à bâtir.⁶⁵ La plus-value non-négligeable qui s'attache à l'opération rend les établissements irréguliers sur terres agricoles inabordables pour les ménages dont le revenu est inférieur au 30^e centile, et ce sont donc les ménages bénéficiant de revenus supérieurs qui peuvent les acquérir, généralement grâce aux transferts de leurs parents émigrés. Les municipalités raccordent ces établissements aux réseaux collectifs en fonction des moyens financiers qui sont les leurs. Avec l'accroissement des densités, les infrastructures sont surchargées; l'absence d'égouts et l'accumulation des déchets solides présentent de sérieux risques pour la santé.

Le second type d'urbanisation irrégulière résulte de la mainmise sur des terrains publics par des aménageurs peu scrupuleux, en collusion avec des fonctionnaires locaux corrompus. C'est ce qui se produit dans les villes où une pénurie aiguë de logements va de pair avec celle de terrains constructibles. Les aménageurs construisent des immeubles de rapport et vendent les appartements à des familles aux revenus limités ou moyens. Les prix de vente sont convenus d'avance et des paiements en liquide se font en deux ou trois versements au fur et à mesure que progresse la construction, ce qui est une manière de pré-financer le projet. Ces infractions flagrantes sont concentrées dans les périphéries des plus grandes villes d'Afrique du Nord. Une fois que les établissements ont atteint une masse critique telle qu'il serait difficile pour les autorités d'en

expulser les habitants, les risques de démolition deviennent très faibles, et l'établissement finit habituellement par être régularisé et raccordé aux équipements collectifs.

En Egypte, ce phénomène a reçu une attention soutenue de la part des moyens d'information ces deux dernières années, les aménageurs s'enhardissant et les immeubles devenant de plus en plus élevés et de plus en plus visibles. Il a récemment été demandé aux gouverneurs de prendre toutes les mesures qui s'imposeraient pour empêcher l'occupation illégale de terrains publics.

La persistance de ces deux types d'établissements irréguliers montre à quel point il est difficile pour la plupart des pays d'Afrique du Nord de fournir autant de parcelles viabilisées qu'il est nécessaire pour satisfaire la demande d'habitat neuf dans un contexte d'expansion urbaine qui reste rapide.

L'économie Politique du Foncier Urbain

Bien que tout usage productif ou profitable du foncier urbain soit soumis à taxation en Afrique du Nord, l'assiette et le recouvrement de l'impôt foncier sont de la responsabilité des ministères concernés, et seule une part des recettes est redistribuée aux collectivités locales. Le logement locatif et en pleine propriété, de même que les locaux commerciaux et ceux utilisés aux fins d'ateliers et autres activités productives, ainsi que les revenus qui en découlent, sont tous assujettis à une forme de taxation ou une autre. En dépit de son ampleur et de son rôle, l'économie irrégulière échappe à l'impôt, ce qui fait reposer un fardeau disproportionné sur le foncier/immobilier et l'économie formels. S'ajoutent à ces distorsions une réticence forte et persistante à taxer les terrains improductifs et les locaux vacants, ce qui a pour effet de décourager tout type d'aménagement.

En regard des valeurs, le rendement de la fiscalité foncière/immobilière est relativement faible. On le doit avant tout à huit types de causes:

- Des systèmes de tenure complexe et des transferts successifs de titres non-enregistrés, d'où des structures de propriété dénuées de clarté.
- La maîtrise par le gouvernement central des assiettes fiscales à haut rendement, y compris les taxes foncières, ce qui gêne la

ENCADRÉ 2.4: "NOUVEAU CAIRE" ET CITADINS PAUVRES

La Région du Grand Caire a besoin d'au moins deux millions de nouvelles unités d'habitat dans les 10 ans à venir pour accueillir la croissance démographique à laquelle on peut s'attendre. Les pouvoirs publics étant incapables de satisfaire à eux seuls cette demande, des formules innovantes de partenariats public-privé ont été mises à l'essai. De vastes parcelles de terrains désertiques sont vendues à des aménageurs privés, et le produit permet aux autorités de satisfaire les besoins en infrastructures. Du coup, les promoteurs privés ont fait proliférer les villes nouvelles dans les zones désertiques qui entourent une capitale surdéveloppée.

L'un des ces aménagements est connu sous le nom de "Nouveau Caire". Située de l'autre côté de la rocade qui ceinture la métropole et jouxtant les riches quartiers de l'est de la capitale, la ville nouvelle est passée par cinq schémas directeurs successifs (1985, 1995, 1999, 2001 et 2007) dont chacun a comporté un (ré)examen radical des objectifs, politiques, populations visées et domaines de compétence. L'objectif initial (1985) était de 750 000 résidents sur une surface de 1 800 ha; il est désormais passé à quatre millions sur 33 620 hectares d'ici 2027. Le Nouveau Caire devait faire office de ville-satellite accueillant les excédents de la classe ouvrière cairote. Mais aujourd'hui, les 25 000 ha de terrains cédés jusqu'à présent aux aménageurs privés fournissent des logements avant tout aux classes supérieure et moyenne-supérieure. De petites parcelles isolées ont été allouées au logement des pauvres et des ménages à revenus faibles dans des unités d'habitat en auto-construction.

Il est désormais manifeste que le Nouveau Caire doit son développement aux politiques et aux décisions du secteur privé. Les partenariats public-privé n'en sont certes toujours qu'à leurs débuts, mais ils semblent exclure les pauvres, oubliant l'équilibre socio-économique qui faisait leur raison d'être. Cette situation n'a pas empêché le gouvernement égyptien de chercher à établir dans cette zone des villes nouvelles mieux équilibrées du point de vue social, ce qu'il a réussi dans une certaine mesure avec le relogement de ménages à faibles revenus. Il s'est agi notamment des victimes d'un glissement de terrain dans un des établissements irréguliers les plus pauvres et les plus denses du Caire. Certains des nouveaux arrivants ont trouvé un emploi dans le secteur du bâtiment ou en tant que domestique, mais nombreux sont ceux qui se plaignent du manque de travail. Les emplois au Caire sont hors de question, les frais de transport représentant plus de la moitié du salaire journalier. Les habitants des enclaves pauvres du Nouveau Caire se trouvent aussi stigmatisés par les plus riches, qui voient en eux un rappel inopportun des déséquilibres prononcés entre riches et pauvres qui dominent dans la capitale elle-même.

S'il est une leçon à tirer de l'expérience du "Nouveau Caire", c'est bien qu'en dépit de leurs avantages, les aménagements immobiliers, habitat compris, conduits par le secteur privé sont incapables, à eux seuls, de faire face aux dimensions politiques, sociales et économiques qui s'attachent à des projets aussi légitimes et d'aussi grande ampleur. Il est manifeste, en particulier, que jusqu'à présent les villes nouvelles n'ont pas réussi à intégrer

les catégories pauvres et à faibles revenus dans la vie urbaine ordinaire. Par conséquent, c'est au secteur public qu'il appartient d'assurer un meilleur équilibre socio-économique tout en s'attaquant au phénomène de polarisation socio-économique. Des campagnes de promotion agressives ont rendu les villes nouvelles très populaires parmi les classes aisées du Caire (expatriés compris), qui préfèrent des résidences fermées dotées de spacieux jardins, de piscines et de terrains de golf à un centre-ville de plus en plus bruyant, pollué et surpeuplé. En revanche, les catégories pauvres se retrouvent dans le désert, ce qui compromet ou interdit, en fait, leur relogement au Nouveau Caire.

C'est pourquoi il serait trop tôt pour voir dans les partenariats public-privé un nouveau mode ou modèle de gouvernance urbaine en Egypte. Le gouvernement a pris certaines décisions concernant la refonte des politiques et l'habitat neuf qui n'ont pas encore été répercutées sur les collectivités locales. Le processus de décision n'a, pour le moment, pas fait intervenir la totalité des parties prenantes ou des institutions.

Le concept de villes nouvelles avec construction de logements par le secteur privé et la vente de terrains dans le désert pour la fourniture en partenariat avec le secteur public d'infrastructures élémentaires et de base peut en principe se justifier et paraître viable. On peut saluer la décision du gouvernement égyptien de l'avoir mis à l'essai dans le cas d'espèce, mais il reste encore beaucoup à faire pour que les politiques publiques s'attaquent à certains aspects pratiques qui apparaissent sur le terrain.

Sources: The Tale of the Unsettled New Cairo City-Egypt: A Review for the Implications of the Adopted Privatization et Laissez-Fair Policies on Excluding the Poor from its Housing Market, Walid N A Bayoumi, thèse de doctorat, Manchester University; To Catch Cairo Overflow, 2 Megacities Rise in Sand, M. El-Naggar, www.nytimes.com/2010/08/25/world/africa/25Egypte.html

mise à jour des rôles fiscaux.

- La longue accumulation des retards dans l'inscription au livre foncier des nouveaux biens susceptibles de taxation.
- Un système de redistribution des recettes fiscales qui reflète beaucoup moins les montants levés à l'échelon local que des critères non-financiers comme la population, l'équité sociale, l'équilibre géographique, le potentiel de développement/aménagement ou les politiques nationales.
- Des barèmes d'impôt qui s'appuient sur les valeurs locatives réelles ou imputées, plutôt que sur la valeur en capital des actifs, ce qui tend à minimiser la valeur marchande des actifs fonciers/immobiliers et leur plus-value en capital.
- Les réglementations sur la protection des locataires et les lois sur les loyers, qui ont pour effet de faire baisser la valeur des actifs fonciers lorsque leur évaluation repose sur les valeurs locatives, ce qui pèse encore davantage sur l'assiette fiscale des municipalités. En Egypte, dont le régime de réglementation des loyers est le plus rigoureux de toute la sous-région, les loyers en vigueur dans le parc antérieur à 1960 n'ont pas augmenté depuis le retour

imposé aux niveaux de 1953. On voit aujourd'hui des familles aisées vivre dans de vastes appartements de cinq ou six pièces et payer quatre ou cinq fois moins que des ménages pauvres locataires d'un deux-pièces dans un établissement irrégulier.

- Les subventions, niches fiscales et exemptions accordées pour encourager certains types d'aménagement (par exemple, l'habitat bon marché).
- L'absence, sur les rôles fiscaux, des aménagements irréguliers sur les périphéries urbaines, sauf en Egypte.⁶⁶

La taxation du foncier urbain varie d'un pays à l'autre. En 2008, l'Egypte ne taxait que les terrains viabilisés. A l'origine, le foncier était exempté d'impôt dans les villes nouvelles, mais ce n'est plus le cas.⁶⁷ Le Maroc pratique deux types de taxation foncière urbaine: la taxe urbaine et la taxe d'édilité, assise toutes les deux sur la valeur locative du bien. Alors que le taux de la taxe urbaine augmente avec la valeur foncière, les résidents des nouvelles unités bénéficient d'une exemption fiscale de cinq ans. La taxe d'édilité est d'un taux fixe de 10 pour cent perçu sur les occupants d'un logement pour recouvrer le coût des services urbains. Les propriétaires-occupants



▲ Hammamet, Tunisie. ©Brendan Howard/Shutterstock

bénéficient d'un rabais de 75 pour cent sur les deux taxes.⁶⁸ A la différence du Maroc et de l'Égypte, la Tunisie taxe toutes les parcelles urbaines, occupées ou non.⁶⁹ Le gouvernement central perçoit la taxe foncière et ne reverse que 10 pour cent du produit aux autorités municipales. Au Soudan, les taxes foncières urbaines sont perçues sur la viabilisation, et non sur le foncier, ce qui encourage l'étalement, source de gaspillage et de faibles densités, et une trame faite de vastes parcelles dans les quartiers riches, situés dans le centre.⁷⁰

Ce passage en revue donne à penser que l'Afrique du Nord a besoin d'urgence de systèmes efficaces et rationnels de taxation foncière. Il en va de même pour la coordination entre les autorités centrales et locales qui sont responsables de la gestion foncière. Les multiples lois et règlements qui gouvernent l'utilisation, le lotissement et l'aménagement des sols devraient être harmonisés et rationalisés. En Égypte, la loi 119/2008 a constitué une première démarche en ce sens, bien que certaines dispositions des décrets d'application puissent appeler des révisions.

De Nouveaux Instruments Pour L'administration et la Gestion Foncières

Les villes d'Afrique du Nord sont aux prises avec l'impératif d'équilibre entre la décentralisation, qui donne son fondement aux processus participatifs de gestion urbaine, d'une part; et d'autre part, avec la coordination des plans, projets et investissements entre autorités centrales et locales. L'enjeu n'est autre que de maintenir la compétitivité des villes dans une économie mondiale en pleine évolution.

Il s'agit là d'une tâche complexe, qui confronte les responsables des politiques publiques à trois grandes difficultés:

- Le coût élevé du foncier et sa hausse rapide, qui écarte du marché formel les ménages gagnant moins que le 30^e centile et tend à rendre aussi le marché irrégulier moins abordable. La hausse des valeurs foncières a provoqué celle des densités et de la hauteur des constructions, souvent en violation des règles d'utilisation des

sols et des codes de construction. La qualité de l'environnement urbain en a subi le contrecoup, et tant les infrastructures que les systèmes de transport se retrouvent surchargés. La collusion entre responsables locaux, petits aménageurs et entrepreneurs encourage la mauvaise application des codes et règlements, ce qui sape les efforts déployés en faveur d'une bonne gestion de l'aménagement foncier urbain.

- L'aggravation des pénuries d'eau dans toute la sous-région, qui impose des mesures de conservation. Les règles d'aménagement foncier devraient rendre obligatoire le recyclage des eaux usées ainsi que des plantations et agencements paysagers qui soient adaptés au climat aride dominant.
- La montée du niveau des mers du fait du changement climatique, qui risque d'affecter les établissements le long du littoral tout en menaçant des zones écologiques importantes et des habitats d'oiseaux. L'urbanisation de ces zones devrait être interdite et il faudrait prendre toutes les mesures voulues pour contenir l'étalement des établissements irréguliers établis sur des sols "à risque".

Ces difficultés peuvent se résoudre grâce à des politiques qui allient un aménagement du territoire bien affirmé, la transparence et la responsabilité dans la gestion foncière, et une stricte application des règles d'aménagement. Plus important encore, le déblocage dans des délais rapides de terrains viabilisés d'un coût abordable au bénéfice des catégories à revenus limités est un impératif essentiel si l'on veut des conditions de vie convenables dans les villes d'Afrique du Nord.

Certains pays ont mis à l'essai de nouvelles formes de partenariat public-privé afin d'accroître l'offre de terrains urbains viabilisés qui soient d'un coût abordable pour de plus larges catégories de la population. En Égypte, les pouvoirs publics mettent des terrains subventionnés à la disposition des aménageurs, avec des infrastructures hors-site pour construire des logements qui soient abordables pour les familles dont les ressources sont inférieures au revenu national médian. Au Maroc, une partie des terrains aménagés par Al Omrane va à la construction de logements destinés aux familles à revenus faibles et limités.

2.4

La Géographie du Changement Climatique

ONU-HABITAT a répertorié les villes particulièrement vulnérables aux effets du changement climatique en Afrique du Nord, il s'agit de villes côtières: *Alexandrie, Alger, Casablanca, Tripoli* et *Tunis*. La communauté internationale paraît convenir que le niveau des mers est en hausse. De 1961 à 2003, le niveau est monté chaque année de 1,8 mm en moyenne, mais celle-ci a augmenté entre 1993 et 2003 pour atteindre 3,1 mm.⁷¹ Pour la Méditerranée, il est prévu que le niveau monte de 30 à 50 cm d'ici 2100. Les questions relatives à la gestion des déchets, aux infrastructures, à l'assainissement et à l'écologie ont beau se poser à toutes les agglomérations urbaines, elles sont particulièrement pressantes dans les villes côtières exposées à la montée des eaux. Ces villes peuvent réagir en mettant en place des politiques bien adaptées de gestion foncière, en empêchant tout établissement dans les zones à haut risque et en mettant à profit le dernier état de la science en ce qui concerne les digues, brise-lames et marinas qui affectent les courants côtiers.

Sous la pression de l'activité humaine, le paysage naturel de l'Afrique du Nord a subi des transformations qui selon toute vraisemblance ont accéléré l'extension des déserts. L'accès à l'eau douce (voir Tableau 2.9), question majeure depuis toujours en

Afrique du Nord, va le devenir encore plus: les prélèvements agricoles et urbains continuent à se disputer des ressources naturelles limitées, situation qu'aggravent des accès de sécheresse de plus en plus fréquents. La démographie et le développement économique débouchent sur la surexploitation. En Algérie, en Egypte, en Libye, au Maroc et en Tunisie, les disponibilités en eau sont tombées en-dessous, ou juste au-dessus, de la norme internationale de rareté, soit 1 000 m³ par tête et par an.⁷² En Egypte et en Libye, les prélèvements annuels dépassent les renouvellements, et les ressources sont complétées par la désalinisation de l'eau de mer (voir Encadré 2.5).

Une distribution d'eau améliorée passe par une gestion planifiée des bassins versants, la bonne surveillance des niveaux des eaux souterraines et de la reconstitution des aquifères pour les oasis, ainsi que par un régime rigoureux d'autorisation pour les forages. Le progrès technique a permis de multiplier les usines de désalinisation dans les zones côtières.

Un double problème se pose en Afrique du Nord: les dispositifs qui existent pour la gestion des eaux douces à l'échelon national et provincial ne prennent pas en compte la nature transfrontalière des aquifères, et ils incitent rarement les populations locales à se

ENCADRÉ 2.5: L'EAU, ENJEU MAJEUR POUR L'AFRIQUE DU NORD

Les ressources en eau sont limitées en Afrique du Nord. Selon les spécialistes, les pays disposant de moins de 1 000 m³ de ressources renouvelables par tête vont devoir faire face à des pénuries chroniques – or tous les pays de la sous-région se trouvent déjà dans cette situation. En 2006, c'est le Maroc qui disposait des ressources les moins faibles avec 886 m³ annuels par tête, la Libye étant la moins bien dotée avec seulement 104 m³. Les pays de la sous-région ont aussi été victimes de périodes de sécheresse prolongées et de précipitations irrégulières.⁷³

La difficulté majeure en Afrique du Nord consiste à trouver le bon équilibre entre usages agricole et urbain de l'eau. Par exemple en Egypte, 95 pour cent de la consommation provient du Nil, dont 85 pour cent des eaux sont utilisées pour l'agriculture.⁷⁴ La plupart des pays d'Afrique du Nord connaissent des pénuries d'eau en zone urbaine. A l'exception de

l'Algérie et du Soudan, la consommation annuelle d'eau en ville a augmenté de manière importante, comme suit:⁷⁵ Maroc: de 21,12 m³ par tête en 1992 à 41,7 m³ en 2002; Egypte: de 46,75 m³ par tête en 1997 à 72,71 m³ en 2002; Libye: de 90,11 m³ par tête en 1992 à 109,5 m³ en 2001; et Tunisie: de 30,61 m³ par tête en 1992 à 37,93 m³ en 2002.⁷⁶

Face à cette situation préoccupante, les pays d'Afrique du Nord ont mis en place trois grands types de politique:

- **Préservation.** En Tunisie, les compteurs, un meilleur entretien et la réduction des fuites font partie intégrante du programme en cours pour la préservation des eaux urbaines. Pour améliorer l'efficacité et l'exactitude des compteurs, ils ont été remplacés par des appareils de capacité supérieure, outre une meilleure régulation de la pression et la chasse aux fuites qu'un matériel moderne est désormais chargé de réduire.⁷⁷

- **Réutilisation/recyclage.** Le Maroc encourage la réutilisation des eaux usées par le biais d'assistance technique et d'incitations financières, du moment que cette réutilisation n'expose pas les ressources à la pollution.⁷⁸ L'Egypte recycle les eaux usées dans l'irrigation et plus récemment dans l'arrosage des jardins paysagés.

- **Désalinisation.** La Tunisie a commencé dans sa région méridionale à désaliniser les eaux saumâtres par osmose inverse. L'Algérie et la Libye désalinisent l'eau de mer dans les villes côtières. C'est en Libye que l'on trouve les capacités les plus importantes, avec quelque 1 200 millions m³/jour, l'Algérie alignant un peu moins de 1 000 m³/jour.⁷⁹ En Egypte, la désalinisation alimente en eau les stations balnéaires du Sinai et de la mer Rouge.⁸⁰

TABLEAU 2.9: EAU DOUCE – CONSOMMATION ET RENOUVELLEMENT

	Prélèvements annuels (milliards m ³)	Année	Ressources internes renouvelables (m ³ par tête)	Ressources internes renouvelables (milliards m ³)	Excédent (Déficit) (milliards m ³)
Algérie	6	2007	332	11	5
Egypte	68	2007	24	2	(66)
Libye	4	2007	97	1	(3)
Maroc	13	2007	940	29	16
Soudan	37	2006	78	64	27
Tunisie	3	2007	410	4	1
TOTAL	131		1 881	111	(20)

Source: World Development Indicators, Banque mondiale, 2000, 2006 et 2007

comporter de manière à préserver les ressources. C'est là qu'une approche participative mettant l'accent sur le rôle des parties prenantes, y compris les organisations non-gouvernementales, serait d'une grande utilité. Des stratégies multinationales sont à même de coordonner l'utilisation des eaux des bassins versants, comme dans le cas du Nil.⁸¹ Plusieurs initiatives sont en cours pour aborder ces questions, même s'il est encore trop tôt pour en évaluer les effets. USAID et le Réseau arabe pour l'environnement et le développement (RAED) ont noué un partenariat stratégique pour améliorer les capacités régionales et la prise de conscience en Afrique du Nord et au Proche-Orient en ce qui concerne les principaux problèmes touchant à l'eau.⁸² L'Union européenne collabore avec son équivalent africain pour établir un système d'alerte avancée à l'échelle du continent en matière de changement climatique.⁸³

Pour sa part, la Banque mondiale se concentre sur la rationalisation de la consommation d'eau, soit en partenariat avec le Conseil arabe de l'eau soit avec les gouvernements pris individuellement. Les municipalités ont ainsi commencé à prévoir le niveau des précipitations à venir, à moderniser l'irrigation et à développer la collecte et le traitement des eaux usées, tout en

améliorant la gestion des eaux souterraines et la "comptabilité-eau."⁸⁴ Elles veillent à réduire les volumes d'eau "non profitable", c'est-à-dire les pertes dues à des systèmes dépassés ou mal entretenus et qui peuvent représenter jusqu'à plus de 30 pour cent de la consommation. En sus de ces mesures, il faut augmenter la réutilisation et le traitement des eaux usées de manière importante (voir Encadré 2.6).

Les Collectivités Locales et L'adaptation au Changement Climatique

Les caractères géographiques, culturels, économiques et politiques qui lui sont propres vont déterminer les modalités d'adaptation de chaque pays et les bonnes ou moins bonnes dispositions de sa population à modifier son comportement au jour le jour.⁸⁵ Il est tout aussi difficile de convaincre des collectivités locales sans grandes ressources d'en consacrer une part à une question qui ne va se poser pratiquement qu'à long terme, surtout au vu de problèmes économiques et sociaux plus pressants comme la lutte contre la pauvreté, le manque d'infrastructures, la



▲
Ville de Bizerte (Tunisie). ©Posztos (colorlab.hu)/Shutterstock

ENCADRÉ 2.6: L'EAU POTABLE EN EGYPTÉ: UNE GESTION À REFONDRE

Lorsque les 50 000 habitants d'Al-Barada, une zone de peuplement en bordure nord du Caire, ont été raccordés au réseau de distribution d'eau, les femmes ont été particulièrement satisfaites puisque cela leur épargnait le temps d'attente et l'effort associés aux livraisons quotidiennes par camion-citerne. Pourtant, avant longtemps, ils furent plusieurs milliers à souffrir du typhus que charriaient des eaux polluées. Les camions-citernes ont, depuis, réintégré la routine quotidienne d'Al Barada.

Le manque d'eau salubre et de traitement des déchets solides figure en effet parmi les problèmes les plus sérieux auxquels l'Égypte doit faire face. On estime que tous les ans, 17 000 enfants souffrent de déshydratation diarrhéique en raison de l'insalubrité des eaux. Bien que dans les plus grandes villes une part importante des ménages, 82 pour cent, soit raccordée au réseau d'égout, le taux dans les autres ne dépasse pas 24 pour cent.

L'incident survenu à Al-Barada n'est pas une exception. Il montre que le problème tient à ce que les plans les mieux conçus sont souvent exécutés avec des matériaux de mauvaise qualité par des entrepreneurs non-règlementés et corrompus. À Al-Barada, les eaux souterraines sont polluées du fait de l'obstruction des canaux de drainage des eaux usées, où les habitants jettent leurs déchets. Le Nil lui-même, source de 85 pour cent de l'eau en Égypte, est sérieusement pollué aussi. Chaque année, 550 millions m³ (en moyenne) d'eaux usées industrielles sont rejetées dans le fleuve, sans compter 2,5 milliards m³ d'eaux usées agricoles polluées par les pesticides et les engrais chimiques. À cela s'ajoutent les eaux d'égout déversées dans le Nil, et pour lesquelles aucun chiffre n'est disponible. En conséquence de quoi quatre Égyptiens sur 10 boivent de l'eau polluée, et le nombre de maladies rénales dans le pays est l'un des plus importants au monde.

Comme mentionné plus haut, chaque Égyptien dispose en moyenne de 860m³ d'eau par an, soit moins que la norme internationale de "rareté" de 1 000m³. Comme l'on s'attend à voir la population actuelle augmenter de moitié pour passer de 80 à 120 millions d'habitants d'ici 2050, l'eau va devenir un problème politique majeur à travers tout le bassin du Nil dans les années à venir. Les traités et accords en vigueur qui gouvernent l'utilisation des eaux et les droits dans le bassin sont en cours de réexamen au Caire, mais l'Égypte doit aussi modifier ses propres modes de consommation d'eau. Environ 85 pour cent de l'eau en Égypte va à des systèmes d'irrigation agricole hautement inefficaces, et il serait naturel que les mesures de préservation commencent avec le plus gros consommateur. Sauf pour l'Égypte à trouver le moyen de mieux administrer et rationaliser la demande et l'utilisation de l'eau, la paix dans le nord-est de l'Afrique pourrait être en jeu (voir Chapitre 4, Encadré 4.8).

Source: NRC Handelsblad, Rotterdam, 12 septembre 2009

pénurie de logements et des services publics inadaptés, avec par-dessus tout cela le besoin dominant, pour toute ville de nos jours, de se présenter comme une destination toujours plus accueillante pour l'investissement productif privé et les créations d'emplois qui s'ensuivent.

En outre, la capacité des villes à bien anticiper les effets attendus du changement climatique se trouve restreinte de trois façons majeures:

1. Les scénarios très divergents élaborés par différents organismes et experts, qui sèment la confusion dans les administrations municipales et rendent encore plus difficile le choix des mesures d'atténuation (s'ajoutant à l'absence de données

concernant la plupart des effets prévisibles du changement climatique sur telle ou telle ville en particulier).

2. Le manque des ressources financières et techniques requises pour contrer la nature complexe des effets.
3. L'absence d'autorité sur les organismes publics ou privés opérant en dehors du territoire municipal mais dont le comportement y amplifie les effets du changement climatique.⁸⁶ Cela n'empêche pourtant en rien les autorités urbaines de se donner les moyens d'atténuer les effets potentiels du changement climatique, à travers les fonctions d'urbanisme et de gestion qui sont déjà les leurs.

Alexandrie est considérée comme l'une des agglomérations les plus exposées à la montée du niveau des mers, mais la ville elle-même est bâtie sur une hauteur et n'est menacée que par les marées de tempête. Toutefois, les sites concernés par l'étalement urbain et l'urbanisation irrégulière des villages dans les campagnes avoisinantes risquent d'être inondés si le niveau de la mer monte de plus de 30 cm. Des mesures d'atténuation efficaces passeraient par des restrictions à l'aménagement des zones les plus exposées à l'inondation, une gestion rigoureuse des sols allant de pair avec la réorientation (par le truchement d'une bonne viabilisation) des aménagements vers des zones plus sûres.

Quant à l'étalement urbain, ses effets néfastes sont bien visibles en Afrique du Nord. En Tunisie, la densité nette a baissé de 110 à 90 habitants/ha depuis 1975 alors que la population augmentait de 4,5 millions⁸⁷ dans le pays tout en doublant ou quasiment à *Tunis*.⁸⁸ Une partie de cette expansion urbaine a lieu sur des terrains sans risques, mais les aménagements sur les basses terres autour du lac salé de Tunis et le long de la côte sont exposés à la montée du niveau de la mer.

La nature complexe des effets du changement climatique réduit l'efficacité des interventions en réponse à l'échelon local, qui exigerait une coordination à la fois horizontale et verticale entre divers organismes ou institutions. Il incombe donc aux autorités municipales, avec les départements ministériels compétents, de mieux maîtriser l'urbanisation, le tourisme et les implantations industrielles tout en sauvegardant l'écologie des zones littorales.⁸⁹

Changement Climatique et Villes: Que savons-nous?

Des recherches de l'Université de Paris ont signalé à *Sfax*, grande station balnéaire de Tunisie, une hausse des températures journalières minimum et maximum allant de pair avec un allongement notable de la saison chaude.⁹⁰ La hausse thermique serait due à trois phénomènes: l'effet d'îlot de chaleur urbain, l'oscillation nord-atlantique ainsi que de l'augmentation de la nébulosité, avec des températures annuelles maximum augmentant de plus de 2°C entre 1970 et 2002 tandis que les températures annuelles minimum n'augmentaient pas de plus de 1,2°C.⁹¹ L'extension de la saison chaude semble avoir été plus spectaculaire entre 1970 et 1994, passant de 25 to 35 périodes⁹², tandis que la saison froide se raccourcissait de 35 à 13 périodes. On s'attend à voir ces tendances se poursuivre à l'avenir.

La télé-détection, les stations météorologiques et les systèmes d'information géographiques (SIG) sont indispensables pour recueillir les données, évaluer et prévoir les effets du changement climatique. En Égypte, la région côtière du delta du Nil est déjà

très vulnérable à la montée du niveau de la mer en raison d'une topographie plate, de l'affaissement tectonique et du manque de nouveaux dépôts sédimentaires depuis la construction du haut barrage d'Assouan, les courants marins ajoutant à la vulnérabilité. La région la plus affectée va être la côte méditerranéenne de l'Égypte, de *Port Saïd* à *Rosette*. Dans ces deux villes, la ligne côtière à hauteur de l'estuaire a reculé de trois à six kilomètres en raison des effets combinés de l'érosion et de l'affouillement des plages.⁹³

L'étendue de ses effets n'est pas connue avec précision, mais on sait déjà que le changement climatique va causer aux pays d'Afrique du Nord des difficultés à la fois sérieuses et inédites. La coopération bilatérale et multilatérale subvient au besoin de données exactes en ce qui concerne les effets locaux. A l'Université des Nations Unies, l'Institut pour l'environnement et la sécurité humaine renforce les capacités qui vont permettre aux gouvernements et aux collectivités locales du monde entier de répertorier les zones inondables les plus exposées, ainsi que les trajectoires possibles des migrations qui pourraient résulter du changement climatique, tout en mettant en place des systèmes d'alerte avancée en ce qui concerne les catastrophes naturelles. S'agissant de l'Afrique du Nord, la Banque mondiale a récemment financé des recherches sur l'adaptation au changement climatique et la préparation aux catastrophes naturelles à *Alexandrie*, *Casablanca* et *Tunis*.

Le Changement Climatique et les Stratégies Urbaines D'adaptation

Dans les recherches en cours sur l'environnement, les débats sur les politiques à adopter se concentrent désormais beaucoup moins sur les moyens de renverser les tendances que sur ceux de s'y adapter. On convient généralement qu'il va falloir du temps avant qu'interviennent des mesures sérieuses visant à mettre un terme à la dégradation de l'environnement, en raison de la réticence des politiques à s'attaquer aux racines économiques et sociales du problème. Il incombe par conséquent à toutes les villes, et notamment les plus vulnérables, de mettre au point des stratégies pratiques d'adaptation. Ainsi à *Alger*, ville où l'industrie domine l'utilisation des sols, divers organismes internationaux se sont regroupés pour organiser en 2010 des ateliers sur l'évaluation des risques de catastrophes naturelles, notamment les crues soudaines et les coulées de boue, les fréquents glissements de terrain des dernières années et le tremblement de terre de 2003.

L'Égypte est très souvent désignée comme l'un des trois pays du monde les plus vulnérables aux effets du changement climatique. Inondations, érosion des côtes et intrusions d'eau de mer dans le delta septentrional vont submerger les lagunes et les lacs et accroître la salinité des sols, avec des effets néfastes pour l'agriculture. L'Égypte a commencé à enrichir sa banque de données SIG avec des images par satellite haute résolution qui peuvent aider à détecter avec précision les zones vulnérables le long de la côte nord, avec la mise en place de maréomètres pour surveiller les variations du niveau de la mer.⁹⁴

Face à la montée de ces risques, à *Alexandrie* les autorités ont commencé à prendre quelques mesures stratégiques. Le gouverneur a mis en place un comité spécial sur le changement climatique où siègent des experts en sciences de la mer, hydrologie, hydraulique, gestion des zones côtières, télédétection, industrie et commerce

pour le conseiller à propos des effets du changement climatique. Le gouverneur a demandé au comité de faire le meilleur usage possible des données disponibles et de commencer la mise au point de schémas d'atténuation. Les stratégies d'adaptation à plus long terme devraient s'appuyer sur des données nouvelles et plus précises.⁹⁵

La vulnérabilité des zones côtières est accentuée par le caractère inadéquat des politiques foncières et de l'utilisation des sols, comme la prolifération des stations balnéaires avec des marinas et brise-lames qui affectent les courants côtiers méditerranéens et altèrent les dépôts naturels de sable. Les préoccupations immédiates concernent l'érosion notable des plages (jusqu'à 50m en 20 ans), l'intrusion de l'eau de mer et la montée des niveaux tant des nappes d'eau souterraines que du lac Mariout (au sud d'*Alexandrie*) qui inondent les rues et les rez-de-chaussée le long des rivages nord. Bien que le changement climatique n'ait aucun rôle dans ces phénomènes, ceux-ci vont tous se trouver accentués par la montée du niveau de la mer. Cette perspective met en relief le besoin urgent de stratégies d'adaptation ainsi que d'un réexamen des politiques foncières et de l'utilisation des sols. S'appuyant sur les recommandations du comité spécial, le gouverneur d'*Alexandrie* a déjà décidé que des structures submergées allaient réduire l'affouillement et contribuer à la reconstitution des plages, et que les nappes qui affectaient les monuments historiques seraient asséchées, ces deux problèmes ayant une incidence sur le tourisme national et étranger.

Il reste au gouvernorat à élaborer une stratégie d'urbanisation maîtrisée des campagnes avoisinantes, où 840 hectares et des villages en expansion abritant 400 000 personnes risquent l'inondation du fait de la montée du niveau de la mer.⁹⁶ Cette situation appelle un projet à long terme et une stratégie de gestion foncière qui décourage toute nouvelle expansion des colonies de peuplement dans les zones à haut risque, avec toutes les consultations qui s'imposent avec les autorités nationales sur toute question qui dépasse la dimension purement locale.



▲ Le bord de mer à Alexandrie (Égypte). © Javarman/Shutterstock

2.5

Les Nouveaux Enjeux

Mobilité des Populations Régionales et Internationales, Économies Urbaines et Subsistance

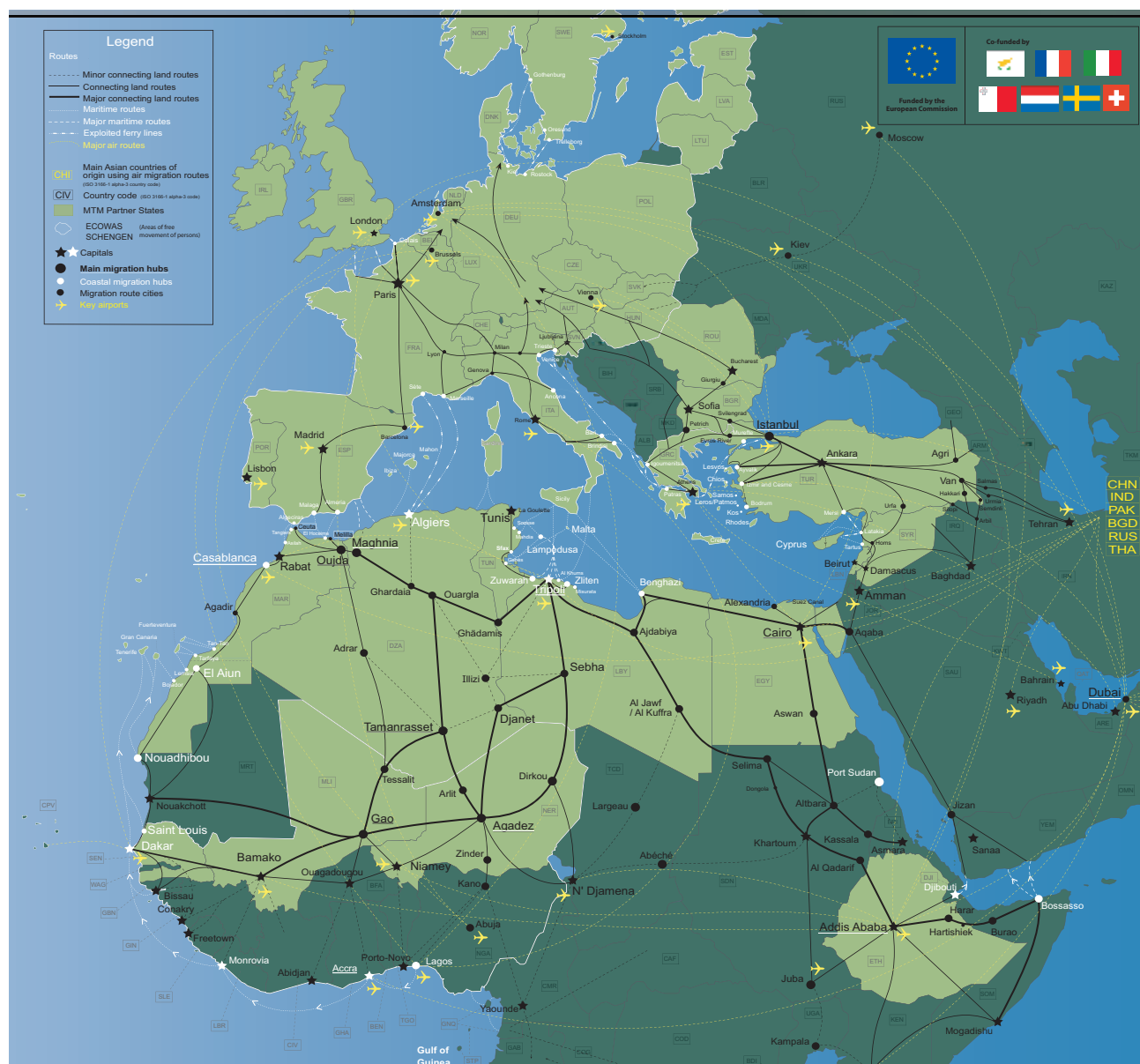
Les pays d'Afrique du Nord occupent un emplacement stratégique dans les trajectoires de migration irrégulière conduisant d'Afrique sub-saharienne en Europe. On estime qu'ils sont 65 000 à 120 000 Africains du sud du Sahara à traverser chaque année les pays du Maghreb (Algérie, Libye, Mauritanie, Maroc et Tunisie) pour se rendre en Europe, quoique certains restent en Afrique du Nord: on en trouve une centaine de milliers en Algérie et en Mauritanie, un à 1,5 million en Libye, et 2,2 à quatre millions (surtout des Soudanais) en Egypte. Plus récemment, l'Afrique du Nord a aussi commencé à accueillir des immigrés temporaires en provenance du Bangladesh, de Chine, d'Inde, du Pakistan et des Philippines, qui travaillent dans le bâtiment, le commerce et les services.⁹⁷

Les migrants qui ne restent pas en Afrique du Nord continuent leur trajet vers les rivages nord de la Méditerranée. Des côtes de Libye, ils sont nombreux à vouloir gagner Malte, la Sicile ou Lampedusa. En Algérie, les migrants venant de *Tamanrasset*, au Sahara, se dirigent vers les villes du nord ou vers le Maroc à la frontière proche d'*Oujda*. Des zones côtières comme Al Hoceima, ils cherchent à gagner Malaga ou Almería dans le Sud de l'Espagne. Une autre trajectoire de migration relie *Alger* à Sète ou Marseille (France). Les flux d'émigration de *Tan-Tan* et *Tarfaya* (Maroc) à Fuerteventura (Canaries, Espagne) sont aussi manifestes. Avec les contrôles plus stricts dans le détroit de Gibraltar, de plus en plus de migrants ont tendance à partir de Mauritanie et des zones de peuplement situées sur les rivages méridionaux, pour une traversée périlleuse en direction des îles Canaries.



▲ Marrakech, Maroc. ©Philip Lange/Shutterstock

CARTE 2.3: TRAJECTOIRES DE MIGRATION IRRÉGULIÈRE – MÉDITERRANÉE ET AFRIQUE



Courtesy of International Centre for Migration Policy Development, Europol and Frontex

Hormis la Libye et le Soudan, les pays d'Afrique du Nord sont une source d'émigration continue d'une partie de la population active en quête d'emploi, en direction surtout de l'Europe et des Etats du Golfe. Entre 2005 et 2010 (projections), en Algérie, en Egypte, au Maroc et en Tunisie, le nombre net d'émigrés s'est situé entre 4 000 et 85 000, et entre 4 000 et 27 000 en Libye et au Soudan.⁹⁸ En 2008, l'Afrique du Nord a reçu l'équivalent de US \$22,8 milliards sous forme de transferts de travailleurs expatriés, soit environ 5 pour cent du total mondial. Toutefois, la crise financière mondiale de 2008 a provoqué la baisse de l'émigration et, partant, celle des transferts, ce qui a aggravé les effets de la crise sur l'économie à travers le tourisme, l'investissement étranger et la conjoncture en général. L'Egypte a été la principale destination

des transferts avec US \$8,68 milliards, équivalant à 5,3 pour cent du produit intérieur brut en 2008. Le Maroc est venu au second rang avec US \$6,89 milliards, équivalant à 8 pour cent du produit intérieur brut. En Libye récemment, les attitudes hostiles aux immigrés et la déportation de 145 000 d'entre eux (surtout vers des pays du sud du Sahara) ont temporairement perturbé les trajectoires de migration dans la région.⁹⁹

Dans les villes du Maroc, bien des jeunes disposant de niveaux d'instruction assez élevés se sentent exclus et frustrés.¹⁰⁰ Ils voient dans l'émigration vers l'Europe une stratégie de survie pour échapper aux taux de chômage élevés que connaissent les villes marocaines et qui, un peu supérieurs à 35 pour cent, sont notablement supérieurs à celui de 9,5 pour cent pour l'ensemble du pays.¹⁰¹

La Coopération Inter-Régionale: L'Union Pour la Méditerranée

Créée en juillet 2008 pour renforcer les objectifs de *paix*, de *sécurité* et de *stabilité* consacrés en 1995 par la Déclaration de Barcelone, l'Union pour la Méditerranée (UpM) se compose de 43 Etats-membres, dont tous ceux de l'Union européenne et les pays d'Afrique et du Proche-Orient bordant la Méditerranée (la Libye n'a qu'un statut d'observateur) ou l'océan Atlantique (Mauritanie).¹⁰² L'Union finance les projets le mieux à même de réaliser ses objectifs dans les domaines suivants:

- *L'énergie solaire renouvelable*, y compris les projets de lignes sous-marines à haute tension pour transmettre en Europe l'énergie captée au Sahara.¹⁰³
- *L'amélioration des transports*, y compris les ports et les réseaux ferrés. Les projets déjà achevés comprennent des lignes de transport de marchandises entre Agadir (Maroc) et Perpignan (France), et entre Tunis et Gênes en Italie. Le Projet Transport examine actuellement 215 propositions d'amélioration portant sur les lignes ferroviaires côtières et les ports méditerranéens, en Afrique du Nord pour la majorité.¹⁰⁴
- *L'eau et l'assainissement*. L'initiative "Horizon 2020" vise à dépolluer la Méditerranée d'ici cette date. Avec leurs

déversements d'effluents industriels, d'eaux usées et de déchets solides, les zones urbaines sont la source de 80 pour cent de la pollution de la Méditerranée.¹⁰⁵ L'objectif actuel est de fournir un traitement des eaux usées à deux millions de citoyens supplémentaires d'ici 2020.¹⁰⁶

- *Le développement urbain durable*. L'Union privilégie les problèmes urbains dans ses interventions. En attendant les projets à venir de coopération et les financements, les villes d'Afrique du Nord s'attachent en ce moment à améliorer leurs liens avec l'Union européenne. Les villes côtières des deux bords, nord et sud, intensifient notamment leurs échanges et cherchent à lancer de nouvelles initiatives. Ces tendances vont être renforcées pendant que l'UpM met au point et mobilise les financements de la Banque européenne d'investissement et d'autres sources bi- et multi-latérales. Un autre des objectifs de l'Union n'est autre que l'amélioration des normes de l'habitat urbain.
- *Le soutien au secteur privé*. L'Union encourage les échanges entre Etats-membres conformément à la "Feuille de route des échanges Euro-Med" telle qu'examinée par les ministres en décembre 2009. Ce document met l'accent sur la liberté des échanges et la mise en place d'un climat favorable à l'investissement.¹⁰⁷
- *Protection civile et gestion des catastrophes*. Cela comporte les effets prévisibles du changement climatique.



▲
Agadir, Maroc. © Ana del Castillo/Shutterstock

- *La culture.* L'Union entend promouvoir une architecture méditerranéenne "durable" tout en sauvegardant le patrimoine architectural et décoratif de la région, mais sans avoir pour le moment retenu aucun projet précis. Les ministres devaient en sélectionner les premiers en 2010. Entretemps, un nouveau dispositif Euro-Med établi à Marseille, l'*Initiative Medinas 2020*, a lancé un programme pour la réhabilitation et la préservation des centres historiques urbains d'Afrique du Nord.¹⁰⁸

Les ministres choisissent ensemble les projets, dont la plupart reçoivent un soutien financier international plutôt que bilatéral; aux côtés de la *Kreditanstalt fuer Wiederaufbau* allemande, la Banque européenne d'investissement (BEI), le Fonds africain de développement et la Banque mondiale ont déjà accordé plus d'un milliard d'euros de crédits à des projets approuvés par l'Union.

Pour les pays du nord de la Méditerranée, l'Union sert à promouvoir le développement et l'investissement privé pour renforcer la paix dans la région et enrayer l'immigration vers l'Europe. Pour les pays du rivage sud, l'Union permet d'attirer l'investissement direct étranger tout en pouvant constituer un éventuel point de départ pour l'adhésion à l'Union européenne.

Les Systèmes Urbains Transnationaux

Les couloirs urbains ont pour caractéristique d'être formés par des voies de communication d'importance majeure, avec des villes comme points d'appui. Les villes situées le long de ces couloirs se sont développées plus rapidement que celles situées dans l'intérieur des terres. L'un des grands défis qui se posent aux autorités consiste à relier aux couloirs les villes de l'intérieur et d'attirer les aménagements vers ces établissements urbains qui se trouvent hors de la zone d'influence des couloirs.

Comme suggéré au début du présent chapitre, deux couloirs de développement prennent actuellement forme en Afrique du Nord: la *région littorale sud de la Méditerranée* et le *couloir de la vallée du Nil*.

La Région Littorale Sud de la Méditerranée

Cette région accueille une agriculture prospère dans l'Antiquité lorsque le climat était moins aride et les précipitations plus fortes, comme c'est encore le cas au Maroc en raison de la proximité de l'océan Atlantique. Le riche legs de sites archéologiques comme



▲
Leptis Magna, Libye. ©Pascal Rateau/Shutterstock



▲
Le Caire, Egypte. ©Joel Carillet/iStockphoto

Leptis Magna et Carthage témoigne de la grandeur des périodes hellénistique et romaine dans la sous-région. Alors que l’Egypte et la Libye ont fait office de greniers à blé pour la Rome antique, la perte de l’agriculture pérenne le long du littoral sud-méditerranéen et le détournement des routes commerciales ont conduit à un certain déclin. Toutefois, plus récemment, la région côtière a connu un regain impressionnant, surtout depuis les années 1960, entraîné par l’expansion du secteur des hydrocarbures, de l’industrie manufacturière et du tourisme.

Les stations balnéaires ont commencé en Tunisie et aujourd’hui se développent rapidement en Egypte, sous l’impulsion de promoteurs immobiliers privés. Comme mentionné plus haut, les brise-lames ou autres marinas qui ont accompagné ces aménagements ont eu des conséquences néfastes pour les courants et l’écologie du milieu marin, tout en restreignant l’accès du public aux plages. Le développement industriel a permis l’expansion de ports et de zones de production, notamment dans les terminaux pétroliers, y compris l’oléoduc SUMED (Suez-Méditerranée) qui va de *Suez* à *Alexandrie*, *Al Khums*, *Benghazi*, *Tripoli* et jusqu’à *Alger* et *Oran*.

Il fait peu de doute que ce couloir côtier en gestation est appelé à se consolider avec le temps. Les questions qui se posent pour le moment sont les suivantes:

- La résolution des conflits entre les utilisations des sols en concurrence, puisque tourisme et industrie ne font guère bon ménage. Le bruit, les fumées et la pollution portent atteinte à l’environnement du littoral que prisent précisément les promoteurs de centres touristiques. De manière générale, la priorité est accordée aux ports et à l’industrie, producteurs d’exportations et d’emplois. En Egypte et en Tunisie, le

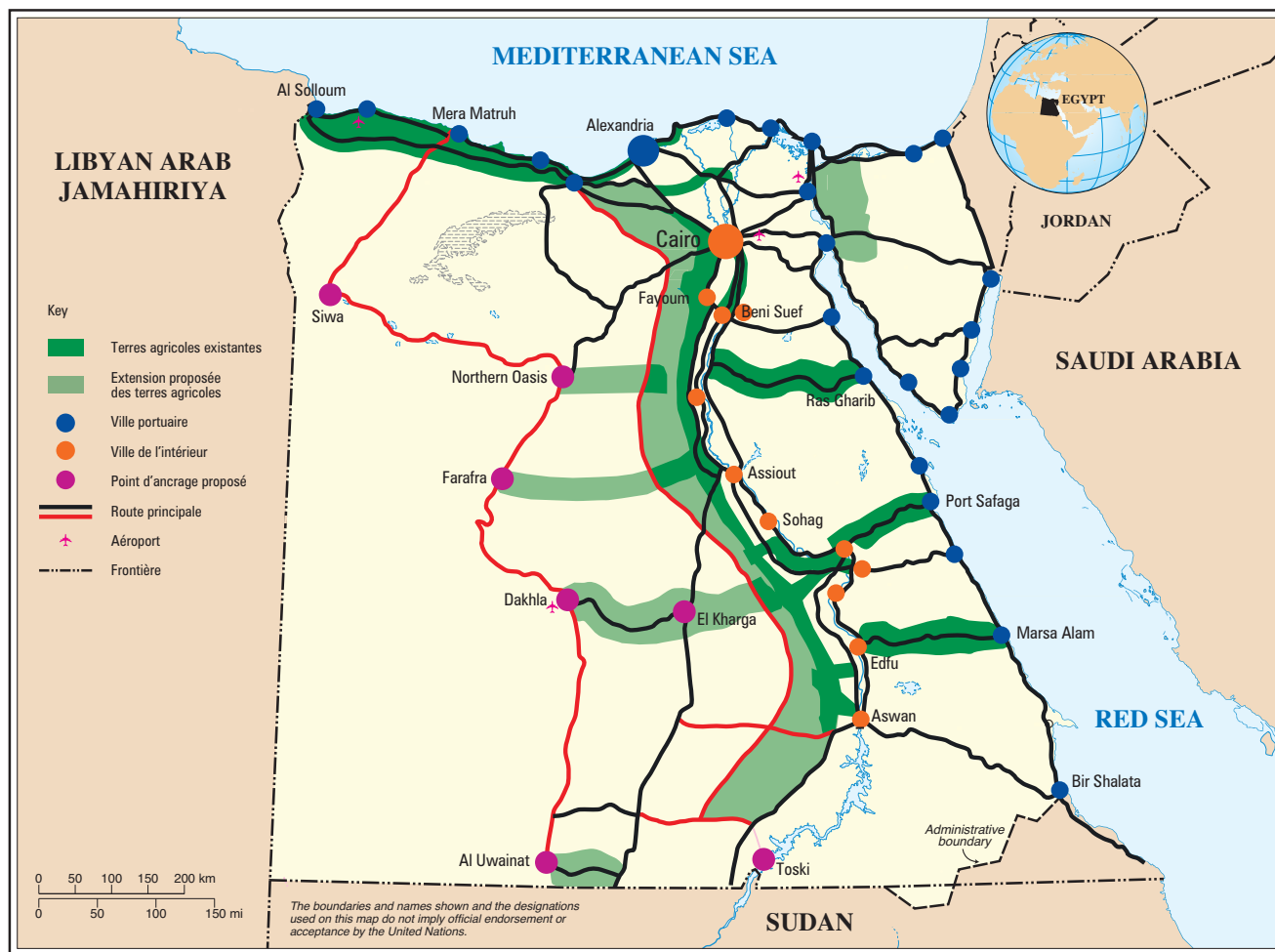
tourisme est une source majeure de devises étrangères et une composante essentielle des plans nationaux de développement. Vu l’importance du tourisme, il tend à avoir la priorité dans les meilleures parties du littoral, mais l’accès du public aux plages reste un motif de préoccupation certain.

- Ni l’industrie ni le tourisme ne sont restés sans effet sur l’environnement côtier. Il faudrait procéder dans le couloir à un état des lieux approfondi qui déboucherait sur des directives et des règlements pour la protection de l’écologie marine, faune et flore des plages comprises. A cet égard, les plans à l’échelle nationale pourraient à l’avenir être complétés par des accords internationaux.

Le Couloir de la Vallée Du Nil

Le Nil a traditionnellement servi de lien entre les pays du bassin versant (Egypte, Soudan et Ethiopie – voir Chapitre 4, Encadré 4.8). Les circuits d’échanges et les impératifs du partage avec les pays riverains ont renforcé les relations entre les villes baignées par le fleuve. La construction du haut barrage d’Assouan a temporairement interrompu les circuits d’échanges traditionnels, la montée des eaux recouvrant l’ancienne Nubie et rendant indispensable le rétablissement des populations de part et d’autre de la frontière entre l’Egypte et le Soudan. Aujourd’hui, le niveau du réservoir s’est stabilisé et l’Egypte a commencé à reconstruire les villages nubiens sur le plateau qui domine le lac, des terrains et logements étant attribués aux ménages nubiens qui avaient été déplacés en 1964, ou à leurs héritiers. Cette “nouvelle Nubie” a pour effet de rétablir la continuité des peuplements entre Assouan et Khartoum, mais la subsistance y est problématique puisque la plupart

CARTE 2.4: LA STRATÉGIE URBAINE NATIONALE DE L'EGYPTE À L'HORIZON 2050



Map No. 3795 Rev. 2 UNITED NATIONS
January 2004

Department of Peacekeeping Operations
Cartographic Section

Source: GOPP, Egypte

des Nubiens travaillent aujourd'hui dans diverses villes d'Egypte ou au-delà, dans les pays producteurs de pétrole ou en Occident.

Tout au long du couloir de la vallée du Nil, les populations poursuivent leurs échanges comme elles l'ont fait des millénaires durant. De bien des manières, la question majeure de nos jours tient à l'utilisation des eaux du Nil par les peuplements qui se trouvent tout au long de ses rives. Les Etats riverains se répartissent les eaux au moyen d'accords internationaux, mais l'allocation des parts entre les villes de chaque pays demeure la priorité, notamment en Egypte, ainsi que l'impératif qui y est associé, à savoir un usage plus rationnel de ces eaux.

Les Villes-Régions

La maîtrise de l'expansion urbaine rapide reste un enjeu majeur pour tous les pays d'Afrique du Nord. Au Maroc, les trois organismes nationaux intervenant dans l'aménagement urbain ont été fusionnés en 2004 et coiffés par une société de participations

qui forme le Groupe Al-Omrane, aujourd'hui responsable de tous les aspects de l'aménagement des villes et du territoire. Cela inclut la planification et le déploiement des extensions aux villes existantes et nouvelles, avec un dosage d'habitat social et au prix du marché. Ces deux types de projet comportent une vaste gamme d'activités économiques et d'emplois, qui va des parcs industriels à l'artisanat.

En Egypte, l'étalement qui va de pair avec l'expansion urbaine accélérée absorbe des terres agricoles déjà rares à un rythme alarmant, notamment dans la région du delta. Dans ce pays, depuis 1982, les politiques publiques visent à réorienter la croissance urbaine vers les terres désertiques; les couloirs de développement ont pris comme points d'appui les villes existantes de la vallée du Nil et les villes nouvelles du désert. Les nouveaux prolongements de ces couloirs vont créer de nouveaux pôles dans les oasis naturelles ou artificielles. De nouveaux nœuds de croissance vont aussi être aménagés le long de la côte méditerranéenne de part et d'autre d'*Alexandrie*. Au *Caire*, où la majeure partie de l'expansion urbaine s'est faite illégalement sur des terres agricoles, l'équilibre



▲
Le Caire, Egypte. ©Bzzuspajk/Shutterstock

est en train de se modifier: entre 1995 et 2007, comme noté plus haut, 110 km² de désert ont été urbanisés, alors que l'expansion urbaine sur les terres agricoles était ramenée à 55 km².

Le "Grand Caire" est la seule mégapole de toute l'Afrique du Nord, mais aussi la seule ville-région à se développer dans cette partie du continent. La région du Grand Caire abrite 44 pour cent de la population urbaine de l'Egypte et 22 pour cent de celle du pays. Etant l'une des villes les plus denses de la planète, Le Caire est confronté aux défis qui sont ceux des villes du monde en développement: difficultés de circulation, surpeuplement, espaces verts limités et chômage élevé. Plus de 40 pour cent de la surface urbanisée de la région est couverte d'établissements illégaux. La stratégie *Le Caire 2050* récemment adoptée propose de renforcer la compétitivité de la capitale égyptienne et d'y ajuster les conditions de vie aux normes internationales. Elle comporte les six grands éléments suivants:

- Faire baisser la densité démographique dans le centre-ville et accueillir les surcroîts de population en les redistribuant dans de nouvelles zones péri-urbaines comme les Gouvernorats du "Six-Octobre" et de Helwan.
- Améliorer les moyens de déplacement dans la région, en portant le nombre des lignes de métro de deux à 15 et en construisant 14 nouvelles bretelles pour raccorder les périphéries intérieures et extérieures.
- Améliorer les infrastructures et les services dans les zones de peuplement irrégulières, reloger les populations habitant des zones à risque et déplacer les industries polluantes hors des limites de l'agglomération.
- Améliorer la gouvernance avec des rôles bien définis mais complémentaires pour les gouvernorats et les conseils de district.
- Le projet de "Grand Caire" propose aussi de renforcer la compétitivité de la capitale égyptienne grâce aux mesures suivantes:
 - Etablir un centre de services financiers de classe mondiale.
 - Encourager les nouvelles entreprises spécialisées dans l'exportation de services, y compris médicaux, et la mise au point de produits de haute technologie.
 - Préserver les sites historiques islamiques, coptes et ottomans, avec des aménagements adaptés pour le tourisme.

La montée en importance de la ville-région du Caire met sa gouvernance au défi. Les unités qui la composent sont, naturellement, peu disposées à se retrouver fondues dans une seule entité administrative pour toute la métropole, dont la structure composite ne serait pas facile à manier et qui serait trop éloignée du citoyen. Dans le cas du Grand Caire, la région a été réorganisée en cinq gouvernorats après la création de ceux de Helwan et du Six-Octobre en avril 2008.

Le Rôle Évolutif des Organismes Spécialisés Dans L'urbanisme et la Finance

Au début des années 1980, les pays d'Afrique du Nord ont reconnu qu'ils devaient redéployer leurs structures administratives traditionnellement très centralisées, et ils ont donc pris des dispositions législatives à cet effet. Toutefois, après plus de deux décennies et comme dans bien d'autres parties du monde, la réallocation des compétences n'a pas été accompagnée par celle, proportionnelle, des moyens financiers, que ce soit par la voie de transferts ou de nouvelles sources de revenu.

Tel qu'il se présente aujourd'hui en Afrique du Nord, le cadre décentralisé cherche à encourager la participation et à promouvoir l'efficacité dans l'utilisation de ressources rares à travers des partenariats entre organismes centraux (qui fournissent les ressources financières et leur expertise) les collectivités locales (responsables de l'exécution des projets) et les populations qui vont être les bénéficiaires de ces projets. Les exemples les plus positifs sont les suivants:

- En Tunisie, l'Agence de réhabilitation et de rénovation urbaine (ARRU), qui est sous la tutelle du gouvernement, sélectionne les projets, et le Fonds national de solidarité (aussi connu sous

le nom de "Fonds 26/26") assure le financement de ceux qui privilégient l'amélioration des conditions de vie dans les secteurs urbains à faibles revenus. Les projets en cours de l'ARRU se concentrent sur les quartiers délabrés des plus grandes villes à travers des partenariats entre autorités centrales et locales et le secteur privé. Les municipalités peuvent emprunter auprès du Fonds de solidarité pour faire face aux coûts des infrastructures et équipements collectifs, et transfèrent les fonds à l'ARRU qui exécute les projets. Les coûts des projets sont répartis comme suit: Fonds de solidarité: 65 pour cent; Fonds pour le logement: 5,2 pour cent; départements ministériels: 1,4 pour cent; et secteur privé: 2,8 pour cent.

- Au Maroc, le groupe Al-Omrane intègre dans une seule holding les organismes qui, dans le pays, s'occupent d'aménagement et d'amélioration des conditions urbaines, et il assure le financement de ses projets.
- En Egypte, l'Organisation générale d'aménagement du territoire (GOPP) assure la conception des projets stratégiques d'aménagement pour les gouvernorats et les villes, et la Facilité d'aménagement des établissements irréguliers récemment créée se charge du financement et de l'assistance technique aux collectivités locales pour l'exécution de leurs projets d'amélioration urbaine.

Le point fort des organismes spécialisés tient à leur capacité à concentrer l'expertise et à attirer les financements des bailleurs de fonds ainsi que des organismes de développement internationaux et bilatéraux. Ce modèle se prête bien à la reproduction dans d'autres pays. De fait, le besoin de ce type d'agence spécialisée se fait sentir partout où apparaît la nécessité d'interventions à long terme bien ciblées, associées à l'engagement des ressources du secteur public et aussi de ses compétences, comme par exemple le pouvoir d'exproprier.

NOTES

¹ Center for International Earth Science Information Network (CIESIN), Columbia University; International Food Policy Research Institute (IFPRI), Banque mondiale; et Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), 2004. Global Rural-Urban Mapping Project (GRUMP): Settlement Points. Palisades, NY: CIESIN, Columbia University, 2000.

² UN-DESA. World Urbanisation Prospects: The 2009 Revision Population Database. 2009.

³ Ibid.

⁴ Zaghloul, S.S. Rencontre avec le Secrétaire général du gouvernement, 2009.

⁵ The World Bank. Egypt Urban Sector Update. Washington DC: Banque mondiale, 2008.

⁶ Portail de la Région du Grand Casablanca. <http://www.casablanca.ma> Consulté le 9 janvier 2010.

⁷ Ali, S.A. "Greater Khartoum: The Horizontal Expansion and its Impact on the Development of Settlement" (en arabe). Non publié. Mémoire de maîtrise, Geography Department, Khartoum: University of Khartoum, 1999. Cité in Eltayeb, G. (2003). The Case of Khartoum, Soudan. Case study prepared for The Challenge of Habitat insalubres, ONU-HABITAT Global Report on Human Settlements, 2003.

⁸ Royaume du Maroc, Haut Commissariat au Plan, 'Les indicateurs sociaux du Maroc en 2007.' <http://www.hcp.ma/pubData/indsoc/IndicatSoc2007.pdf> Consulté le 5 janvier 2010.

⁹ Banque mondiale. Fostering Higher Growth and Employment in the Kingdom of Maroc. Washington, DC: Banque mondiale, 2006.

¹⁰ Institut national de la statistique. <http://www.ins.nat.tn/>. Consulté le 17 décembre 2009.

¹¹ Office National des Statistiques. 'Enquête Emploi auprès des Ménages', 2007. <http://www.ons.dz/>. Consulté le 14 décembre 2009.

¹² The World Bank. Sudan Stabilization and Reconstruction Country Economic Memorandum. Washington DC: Banque mondiale, 2008.

¹³ The World Bank. Egypt Urban Sector Update. Washington DC: Banque mondiale, 2008.

¹⁴ The World Bank. Maroc Basic Education Support Program. Washington DC: Banque mondiale, 2009.

¹⁵ The World Bank. Sudan Stabilization and Reconstruction Country Economic Memorandum. Washington DC: Banque mondiale, 2003.

¹⁶ The World Bank, Maghreb Department. Maroc: National Initiative for Human Development Support Project. Washington DC: Banque mondiale, 2006.

¹⁷ World Bank. Soudan Public Expenditure Report. Washington DC: Banque mondiale, 2007.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Population de Tunis: 745 000 habitants (UN-DESA (2007) et 340 000 pour Sfax (US Embassy) ou 265 131 pour

Sfax en 2004 (City Population data. UN-DESA. World Urbanisation Prospects: The 2009 Revision. et City Population Tunisie). <http://www.citypopulation.de/Tunisie.html>. Consulté le 17 janvier 2010.

²⁰ CAPMAS. 2006 Census. <http://www.msirtranet.capmas.gov.eg/pls/fdl/tst12e?action=1&name=ECS>.

²¹ Estimation 2010 estimate: 2 322 000 (World Urbanisation Prospects 2007). UN-DESA. World Urbanisation Prospects: The 2007 Revision Population Database. 2007. <http://esa.un.org/unup/> Consulté le 4 janvier 2010.

²² Estimation 2010: 1 271 000 (World Urbanisation Prospects 2007. UN-DESA. World Urbanisation Prospects: The 2007 Revision Population Database). 2007. <http://esa.un.org/unup/> Consulté le 4 janvier 2010.

²³ The World Bank. Maroc: National Initiative for Human Development Support Project. Washington DC: Banque mondiale, 2006.

²⁴ ONU-HABITAT. State of the World's Cities 2010/11. Nairobi: UN-HABITAT, 2010.

²⁵ The World Bank. Egypt Urban Sector Update. Washington DC: Banque mondiale, 2008.

²⁶ Faramaoui, A. Rencontre avec le Directeur Général de la Facilité d'amélioration, 2009.

²⁷ Ibid.

²⁸ UN-DESA. UN Statistics Division Database. <http://data.un.org/>. Consulté le 7 janvier 2010..

NOTES

- ²⁹ ONU-HABITAT. State of the World's Cities 2008. Nairobi: ONU-HABITAT, 2008.
- ³⁰ UN Statistics Division Database. <http://data.un.org/> Consulté le 10 janvier 2010.
- ³¹ Banque mondiale. World Development Indicators Database, 2009 <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20535285~menuPK:1390200~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html>. Consulté le 12 février 2010.
- ³² Poortman, C. J., Ahlers, T. O., Rutkowski, M., & El-Saharty, S. Republic of Tunisia Health Sector. Washington DC: Banque mondiale, 2006.
- ³³
- ³⁴ Arab Republic of Egypt Central, Agency for Public Mobilization & Statistics. Income, Expenditure & Consumption Survey 2004/2005.
- ³⁵ The World Bank. Towards an Urban Sector Strategy. Washington DC: Banque mondiale, 2009.
- ³⁶ Arab Republic of Egypt Central, Agency for Public Mobilization & Statistics. Income, Expenditure & Consumption Survey 2004/2005.
- ³⁷ ONU-HABITAT. State of the World's Cities 2010/11. Nairobi: ONU-HABITAT, 2010.
- ³⁸ Egypt General Organization of Physical Planning.
- ³⁹ Faramaoui, A. Rencontre avec le Directeur Général de la Faculté d'amélioration, 2009.
- ⁴⁰ Orascom Development Holding, 'Budget Housing Communities: Egypt' <http://www.orascomdh.com/en/projects/other-projects/budget-housing-communities.html>. Consulté le 15 février 2010.
- ⁴¹ Zaghloul, S. S. Rencontre avec le Secrétaire général du gouvernement, 2009.
- ⁴² Faramaoui, A. Rencontre avec le Directeur Général de la Faculté d'amélioration, 2009.
- ⁴³ The World Bank. Egypt Urban Sector Update. Washington DC: Banque mondiale, 2008.
- ⁴⁴ Faramaoui, A. Rencontre avec le Directeur Général de la Faculté d'amélioration, 2009.
- ⁴⁵ Programme National de Réhabilitation des Quartiers Populaires.
- ⁴⁶ The World Bank. Analysis of Housing Supply Mechanisms. Washington, D.C.: Banque mondiale, 2007.
- ⁴⁷ The World Bank. Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya Country Economic Report. Washington, D.C.: Banque mondiale, 2006.
- ⁴⁸ The World Bank. Tunisien Agricultural Policy Review. Washington DC: Banque mondiale, 2006.
- ⁴⁹ Gordon, C. "Recent Developments in the Land Law of the Soudan". Journal of African Law, Autumn 1986, 143-174.
- ⁵⁰ The awqaf are referred to as habous in Algeria and Maroc. Cf. Sait, Siraj & Hilary Lim, Land, law and Islam – Property & Human Rights in the Muslim world. London & New York: Zed Books, 2006; Nairobi: ONU-HABITAT, 2006. Sur les medinas d'Afrique du Nord, cf. Marcello Balbo (dir.), Médinas 2030. Scénarios et Stratégies. Paris: L'Harmattan, 2010. Tunis: Yamama Group, 2010 (en arabe); London: IB Tauris, 2011 (en anglais)
- ⁵¹ El Araby, M. (2003). The Role of the State in Managing Urban Land Supply and Prices in Egypt. Habitat International (27).
- ⁵² Law 119 of 2008.
- ⁵³ World Urbanisation Prospects: The 2007 Revision Population Database. 2007. <http://esa.un.org/unup/> Consulté le 14 janvier 2010. La population urbaine du Soudan continue de croître de plus de 4.3 pour cent par an.
- ⁵⁴ Serageldin, M. Regularizing the Informal Land Development Process. Washington, DC: USAID, 1990.
- ⁵⁵ El Araby, M. "The Role of the State in Managing Urban Land Supply and Prices in Egypt", Habitat International (27), 2003.
- ⁵⁶ The World Bank. Analysis of Housing Supply Mechanisms. Washington, D.C.: Banque mondiale, 2007.
- ⁵⁷ Serageldin, M. Regularizing the Informal Land Development Process. Washington, DC: USAID, 1990.
- ⁵⁸ Ibid.
- ⁵⁹ The World Bank. Egypt Urban Sector Update. Washington DC: Banque mondiale, 2008.
- ⁶⁰ The World Bank. Analysis of Housing Supply Mechanisms. Washington, D.C.: Banque mondiale, 2007.
- ⁶¹ De Soto. "Dead Capital and the Poor." SAIS Review, 21 (1), 2001, 13-43.
- ⁶² USAID. EFS Tasks et Results. Washington D.C.: USAID, 2007. http://www.usaideconomic.org/efs/task_results_details.asp?tasks_id=288&no=2
- ⁶³ De Soto. "Dead Capital and the Poor." SAIS Review, 21 (1), 2001, 13-43.
- ⁶⁴ Rabley, P. Egypt Launches Parcel-Based Deeds Registry to Spur Mortgage Market. ArcNews Online, 2008. <http://www.esri.com/news/arcnews/spring08/articles/Egypt-launches.html>
- ⁶⁵ The World Bank. Analysis of Housing Supply Mechanisms. Washington, D.C.: Banque mondiale, 2007.
- ⁶⁶ Serageldin, M. et al. UN-HABITAT Municipal Financing et Urban Development. Nairobi: UN-HABITAT, 2008.
- ⁶⁷ The World Bank. Egypt Urban Sector Update. Washington DC: Banque mondiale, 2008.
- ⁶⁸ The World Bank. Economic Evaluation of Housing Subsidy Systems. Washington, D.C.: Banque mondiale, 2005.
- ⁶⁹ Deloitte. 'Tunisie Highlights: International Tax' Deloitte, http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Global/Local%20Assets/Documents/dtt_tax_highlight_2009_Tunisie%281%29.pdf. Consulté le 16 janvier 2010.
- ⁷⁰ UN-HABITAT. Urban Sector Studies and Capacity Building for Khartoum State. Nairobi: UN-HABITAT, 2009.
- ⁷¹ IPCC. Fourth Assessment Report: Climate Change. Genève, 2007. http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg1/en/ch5s5-5-6.html. Consulté le 7 juillet 2009.
- ⁷² Karas, J. Climate Change and the Mediterranean Region. Greenpeace, 2000. <http://archive.greenpeace.org/climate/science/reports/fulldesert.html>. Consulté le 8 juillet 2009.
- ⁷³ World Bank (2009). Water in the Arab World.
- ⁷⁴ Ibid.
- ⁷⁵ 2010 FAO of the UN Statistics- Aquastat
- ⁷⁶ Ibid.
- ⁷⁷ World Bank (2009). Water in the Arab World.
- ⁷⁸ Ibid.
- ⁷⁹ Ibid.
- ⁸⁰ GOPP
- ⁸¹ Marquina, A. Environmental Challenges in the Mediterranean 2000-2050, Madrid: NATO Science Series, 2002.
- ⁸² USAID. USAID Announces Partnership with RAED on Climate Change and Water Issues USAID, 2009. http://www.usaid.gov/press/releases/2009/pr090528_1.html Consulté le 3 juillet 2009.
- ⁸³ European Union. Climate Change et Security: Recommendations of Javier Solana. Brussels: European Union, 2008. http://europa.eu-un.org/articles/en/article_8382_en.htm Consulté le 27 juin 2009.
- ⁸⁴ Luganda, P. 'Africa et Climate Change: Adapt, Survive, Thrive?' SciDevNet, 2007. <http://www.scidev.net/en/middle-east-and-north-africa/features/africa-and-climate-change-adapt-survive-thrive.html>. Consulté le 22 juin 2009.
- ⁸⁵ Stutz, B. 'Adaptation Emerges as Key Part of Any Climate Change Plan.' Yale Environment 360, 2009. <http://e360.yale.edu/content/feature.msp?id=2156>. Consulté le 22 juin 2009.
- ⁸⁶ Serageldin, M. Climate Change in the Local Development Agenda: Promoting the Resilience through Enhanced Understanding of Early Threats, Cambridge: Institute for International Urban Development, 2009.
- ⁸⁷ UN-DESA. World Urbanisation Prospects: The 2008 Revision Database. 2008. <http://esa.un.org/unup/> Consulté le 17 décembre 2009.
- ⁸⁸ Sustainable development and environment in Tunisie. Ministry of Environment et Sustainable Development. http://www.mdptunisie.tn/en/environnement_developpement.php?s_rub=4#1. Consulté le 14 janvier 2010.
- ⁸⁹ Ibid.
- ⁹⁰ Dahech, S, Beltrando, G, "Air Temperature Variability in Sfax between 1970 et 2002", Geophysical Research Abstract, 2006. <http://www.cosis.net/abstracts/EGU06/04941/EGU06-J-04941.pdf>. Consulté le 24 juin 2009.
- ⁹¹ Ibid.
- ⁹² Chaque mois est divisé en périodes consécutives de 5 jours (6 pour la dernière période des mois de 31 jours et 3 pour la dernière période de février). Chaque année est ensuite divisée en 72 périodes. Dahech, S, Beltrando, G, "Air Temperature Variability in Sfax between 1970 et 2002", Geophysical Research Abstract, 2006. <http://www.cosis.net/abstracts/EGU06/04941/EGU06-J-04941.pdf>. Consulté le 24 juin 2009.
- ⁹³ Karas, J. 'Climate Change and the Mediterranean Region.' Greenpeace, 2000. <http://archive.greenpeace.org/climate/science/reports/fulldesert.html>. Consulté le 25 juin 2009.
- ⁹⁴ van Drunen, M.A., Lasage, R. Dorland, C. Climate Change in Developing Countries, Wallingford, 2006.
- ⁹⁵ Serageldin, M. Climate Change in the Local Development Agenda: Promoting the Resilience through Enhanced Understanding of Early Threats, Cambridge: Institute for International Urban Development, 2009.
- ⁹⁶ Ibid.
- ⁹⁷ De Haas, H. 'Trans-Saharan Migration to North Africa et the EU: Historical Roots et Current Trends' University of Oxford, 2006. <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=484>. Consulté le 8 février 2010.
- ⁹⁸ UN-DESA. International Migration. New York: United Nations, 2009.
- ⁹⁹ De Haas, H. 'Trans-Saharan Migration to North Africa et the EU: Historical Roots et Current Trends' University of Oxford, 2006. <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=484>. Consulté le 8 février 2010.
- ¹⁰⁰ The World Bank. Maghreb Department. Maroc: National Initiative for Human Development Support Project. Washington, D.C.: Banque mondiale, 2006.
- ¹⁰¹ CIA World Factbook. Maroc, 2009. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mo.html>. Consulté le 3 janvier 2010.
- ¹⁰² Erlanger, S. 'Union of the Méditerranée, About to Be Inaugurated, May Be Mostly Show,' The New York Times, July 7, 2008 <http://www.nytimes.com/2008/07/07/world/europe/07sarkozy.html>. Consulté le 9 juillet 2009.
- ¹⁰³ EuroMed. The First Ministerial Meeting on Sustainable Development Projects. 2009.
- ¹⁰⁴ EuroMed. Building the Motorways of the Sea. 2009.
- ¹⁰⁵ EuroMed, 'De-Polluting the Mediterranean Sea by 2020' http://ec.europa.eu/environment/enlarg/med/initiative_en.htm. Consulté le 14 janvier 2010.
- ¹⁰⁶ EuroMed. The First Ministerial Meeting on Sustainable Development Projects. 2009.
- ¹⁰⁷ Europa (2009). 8th Union for the Mediterranean Trade Ministerial Conference. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/547&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>. Consulté le 14 janvier 2010.
- ¹⁰⁸ EuroMed. The First Ministerial Meeting on Sustainable Development Projects. 2009.

Chapitre trois

03

L'ETAT DES VILLES D'AFRIQUE DE L'OUEST





3.1

La Géographie Sociale de L'urbanisation

Aux fins du présent rapport, l'Afrique de l'Ouest se compose des 17 pays et territoire suivants: Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Liberia, Mali, Mauritanie, Niger, Nigeria, Sainte-Hélène, Sénégal, Sierra Leone et Togo.

Chacun de ces pays est confronté au besoin de gérer au mieux les perspectives et les contraintes qui découlent de l'urbanisation accélérée de sa population. Comme dans bien d'autres régions en développement, les villes sont les moteurs de la croissance économique, créant de la richesse et des emplois et contribuant au progrès social. Toutefois, lorsqu'une bonne administration et un bon urbanisme font défaut, comme c'est trop souvent le cas en Afrique de l'Ouest, les villes peuvent devenir des abcès de fixation pour la pauvreté, divers maux sociaux, l'exclusion et des dommages pour l'environnement, sans compter les risques de troubles sociaux.

CARTE 3.1: LES PAYS D'AFRIQUE DE L'OUEST



La transition urbaine en cours prend les formes les plus diverses en Afrique de l'Ouest, où la situation évolue rapidement, y compris l'urbanisation massive et accélérée des côtes ainsi que l'avènement de régions urbaines et de couloirs de développement, y compris transfrontaliers. Il en résulte de nombreux défis, comme la concentration rapide de la pauvreté dans les villes, la mobilité tant latitudinale que longitudinale, le changement climatique et ses effets, etc. Ces caractéristiques font de l'expansion urbaine sous ses diverses formes un des grands enjeux communs pour tous les gouvernements de la sous-région, qui devraient plus que jamais en faire une priorité de leurs politiques nationales *et* régionales, puisque l'Afrique de l'Ouest est un espace d'intégration où les villes, là encore, sont les moteurs du développement et de la modernisation.

En 1950, les villes d'Afrique de l'Ouest n'abritaient que 6,6 million d'âmes. L'urbanisation, en termes absolus comme relatifs, n'a progressé que lentement jusqu'en 1990. C'est vers cette époque que le taux d'urbanisation de l'Afrique de l'Ouest a dépassé la moyenne du continent et s'est mis à accélérer. La population urbaine est passée à 92,1 millions en l'an 2000 et à 137,2 millions (près de 50 pour cent d'augmentation) en 2010 (estimation). On s'attend à l'accélération de la tendance à un rythme moyen annuel de 6,24 pour cent entre 2020 et 2030, suivie par un ralentissement. L'Afrique de l'Ouest dans son ensemble devrait devenir plus urbaine que rurale avant 2020, quand un total de 427,7 millions de citoyens représentera 68,4 pour cent de la population.

De 2010 à 2020, le nombre de citoyens devrait augmenter de 58 millions, puis encore de 69 millions entre 2020 et 2030, et de 79 millions supplémentaires de 2030 à 2040. Même après cette date, il ne faut pas s'attendre à un ralentissement en chiffres absolus, alors que la tendance au ralentissement devrait s'enclencher vers 2030. La décennie 2040/50 devrait ajouter encore 84 millions de citoyens en Afrique de l'Ouest. La conclusion que suggèrent ces chiffres est on ne peut plus claire. Les pays de la sous-région doivent de toute urgence se pencher sur la croissance rapide de leurs populations urbaines. Ils doivent renforcer les moyens de leurs villes quelle qu'en soit la taille, qu'il s'agisse de la gouvernance ou de la gestion, et prévoir une augmentation notable des services qu'elles fournissent.

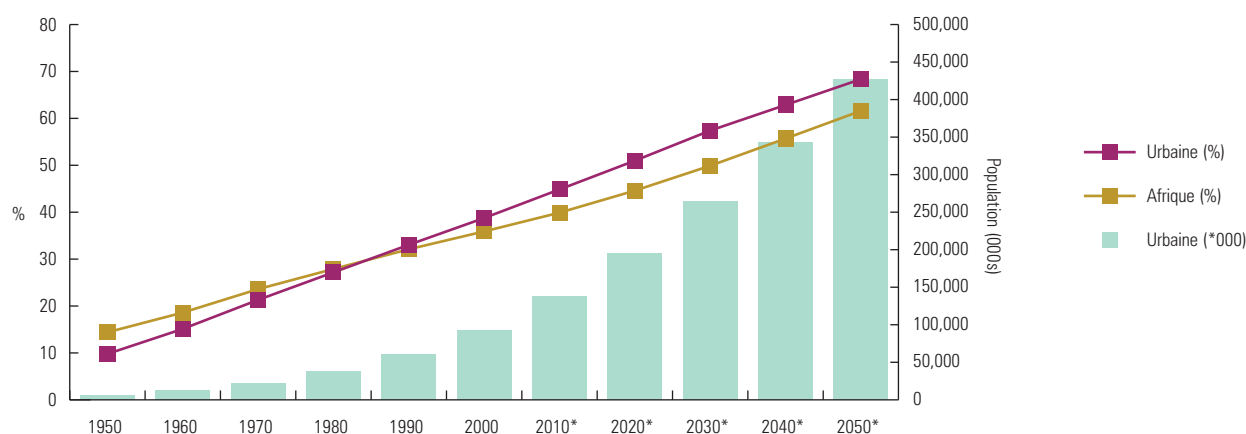
La géographie urbaine est très variable à travers l'Afrique de l'Ouest. Ainsi en 2010, le pourcentage de la population vivant dans des zones classées comme urbaines était le plus élevé au Cap Vert (61 pour cent) et le plus bas au Niger (17,1 pour cent), comparé à un taux moyen de 42 pour cent dans la sous-région. On estimait alors déjà que la population était désormais plus urbaine que rurale dans cinq des 17 pays de la sous-région, à savoir le Cap Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana et le Liberia. Si l'on fait abstraction des concentrations urbaines faibles et moyennes dans certains pays,

TABLEAU 3.1: AFRIQUE DE L'OUEST: TENDANCE DE LA POPULATION URBAINE, 1950-2050

Population	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010*	2020*	2030*	2040*	2050*
Urbaine (000s)	6 629	12 660	22 572	37 774	60 559	92 162	137 271	195 344	264 182	343 213	427 675
Urbaine (%)	9,79	15,12	21,31	27,18	33,05	38,76	44,85	50,98	57,40	62,86	68,36
Afrique (%)	14,40	18,64	23,59	27,91	32,13	35,95	39,98	44,59	49,95	55,73	61,59

* Projections
Source: WUP 2009

GRAPHIQUE 3.1: AFRIQUE DE L'OUEST: TENDANCE DE LA POPULATION URBAINE, 1950-2050



* Projections
Source: WUP 2009



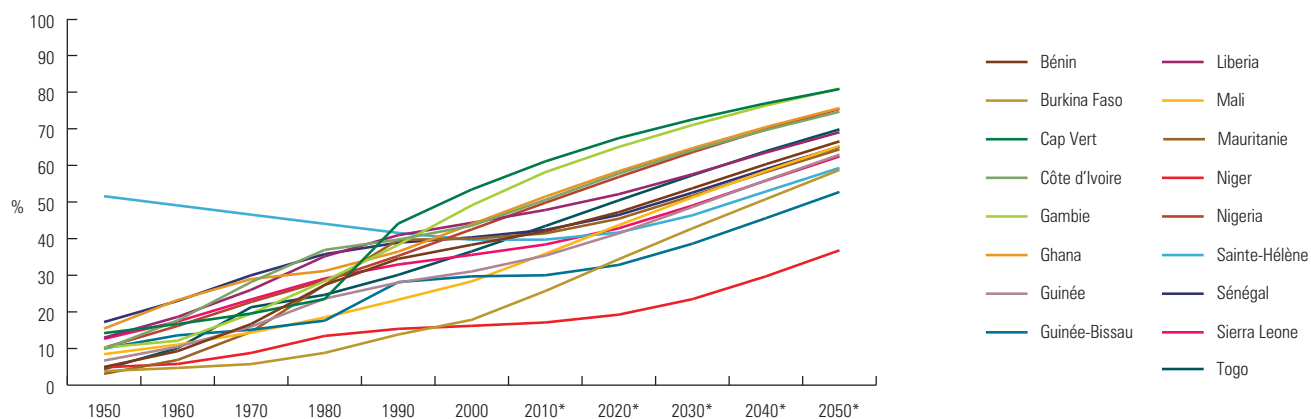
▲
Lomé, Togo. ©Peeter Viisimaa/iStockphoto

TABLEAU 3.2: AFRIQUE DE L'OUEST: URBANISATION PAR PAYS, TENDANCE 1950-2050 (%)

Pop. urbaine	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010*	2020*	2030*	2040*	2050*
Bénin	4,96	9,28	16,69	27,34	34,49	38,33	42,04	47,23	53,74	60,32	66,56
Burkina Faso	3,84	4,70	5,75	8,81	13,82	17,84	25,69	34,40	42,80	50,80	58,76
Cap Vert	14,20	16,68	19,56	23,52	44,12	53,43	61,09	67,45	72,53	76,95	80,84
Côte d'Ivoire	9,86	17,68	28,16	36,93	39,74	43,54	50,56	57,78	64,13	69,65	74,64
Gambie	10,27	12,13	19,50	28,41	38,31	49,10	58,15	65,04	71,02	76,35	80,96
Ghana	15,44	23,25	28,97	31,17	36,44	43,95	51,47	58,42	64,69	70,46	75,64
Guinée	6,71	10,47	15,98	23,62	28,03	31,05	35,36	41,44	48,64	55,91	62,93
Guinée-Bissau	10,01	13,60	15,13	17,61	28,13	29,70	30,00	32,83	38,61	45,59	52,74
Liberia	12,97	18,63	26,03	35,17	40,94	44,33	47,82	52,15	57,57	63,50	69,05
Mali	8,47	11,07	14,33	18,48	23,32	28,34	35,86	43,69	51,26	58,46	65,31
Mauritanie	3,10	6,88	14,56	27,37	39,67	39,99	41,43	45,45	51,71	58,18	64,38
Niger	4,86	5,79	8,79	13,44	15,37	16,19	17,11	19,25	23,47	29,70	36,81
Nigeria	10,21	16,16	22,71	28,58	35,28	42,52	49,80	56,85	63,59	69,83	75,42
Sainte-Hélène	51,59	49,07	46,55	44,05	41,57	39,69	39,73	41,68	46,37	52,88	59,32
Sénégal	17,23	23,00	30,00	35,77	38,90	40,35	42,38	46,46	52,55	58,99	65,11
Sierra Leone	12,65	17,38	23,40	29,11	32,94	35,57	38,40	42,83	49,02	55,84	62,44
Togo	4,38	10,10	21,28	24,66	30,10	36,53	43,44	50,46	57,30	63,88	69,84

* Projections
Source: WUP 2009

GRAPHIQUE 3.2: AFRIQUE DE L'OUEST: URBANISATION PAR PAYS, TENDANCE 1950-2050 (%)



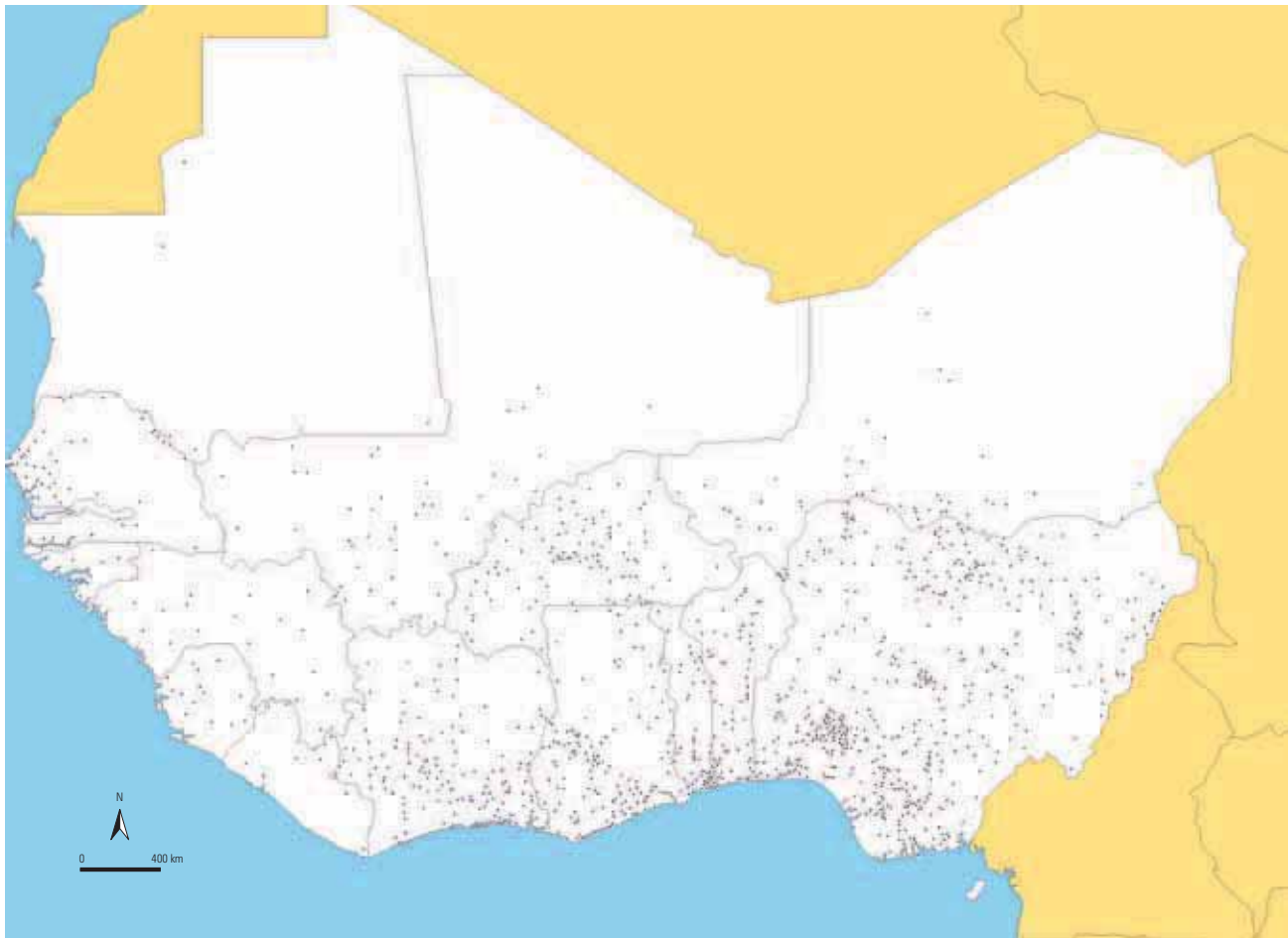
* Projections
Source: WUP 2009

des villes comme *Porto Novo* (Bénin), *Ouagadougou* (Burkina Faso), *Accra* (Ghana), *Niamey* (Niger), *Lagos* (Nigeria) et *Lomé* (Togo) doivent toutes faire face au phénomène de “sur-urbanisation”. Cela signifie que dans ces villes, la population croît de manière beaucoup plus rapide que l’économie locale, ce qui débouche sur des problèmes socio-économiques de grande ampleur comme un chômage élevé, la prolifération de l’habitat informel, la polarisation sociale et la délinquance. Les autres problèmes urbains communs à toute la sous-région comprennent notamment l’évolution accélérée dans l’utilisation et l’occupation des sols et la détérioration de

l’environnement, sans parler des effets du changement climatique.

La croissance démographique rapide que connaissent actuellement les villes va inévitablement, au cours des décennies à venir, poser des problèmes particulièrement difficiles dans des domaines comme la réduction de la pauvreté et la détérioration de l’environnement. Toutefois, cette croissance ne saurait, à elle seule, expliquer dans toute son ampleur le degré de vulnérabilité des populations aux risques socio-économiques et environnementaux. C’est plutôt le rythme même des évolutions urbaines qui accentue la vulnérabilité des populations. La misère s’étend rapidement, touchant en particulier

CARTE 3.2: DISTRIBUTION DES ZONES URBAINES > 10 000 HABITANTS



Source: Africapolis database SEDET/AFD, July 2008 ©Guèye & Thiam, Dakar, Senegal, August 2010

les femmes et les enfants, ce qui, s'ajoutant aux conflits ethniques et raciaux, à la délinquance urbaine, au manque de logement et à la dégradation de l'environnement, a des conséquences politiques et socio-économiques de grande ampleur. Les perspectives économiques semblent plus favorables dans certains pays d'Afrique de l'Ouest, ce qui donne aux villes les moyens voulus pour améliorer les conditions de vie des citoyens les plus pauvres. Toutefois, les villes où le taux de croissance démographique et le rythme d'évolution urbaine sont les plus soutenus tendent à être celles où l'économie est la moins dynamique. Pour celles-ci, les risques d'aggravation des problèmes sont à la fois manifestes et durables.

Les concentrations démographiques en milieu urbain sont, en principe, un facteur positif, puisqu'elles sont source d'efficacité et de bienfaits économiques à travers l'agglomération de diverses ressources, et notamment humaines. Dans les villes et régions où fait défaut le dynamisme économique, toutefois, de profondes disparités socio-économiques deviennent de plus en plus manifestes. L'expansion démographique et territoriale des villes dépasse très largement la capacité de bien des autorités d'Afrique de l'Ouest à faire face à leurs conséquences. Les plus néfastes de celles-ci, qu'elles soient sociales ou économiques ou qu'elles tiennent à l'environnement, affectent tout particulièrement les pauvres, dont la plupart se trouvent exclus des bienfaits de la prospérité.

Les difficultés des pauvres ne restent pas elles-mêmes sans conséquences pour les démarches de développement durable de chaque pays. Dans un monde de plus en plus interdépendant, l'étendue et la persistance de la pauvreté urbaine à l'échelle nationale peut avoir des conséquences dans d'autres pays, mis à part les flux migratoires. Le dénuement affaiblit la capacité d'un pays à lutter contre la criminalité organisée, le trafic d'êtres humains, les conflits armés, le terrorisme, les troubles sociaux et la propagation des maladies. Ces facteurs, à leur tour, peuvent avoir des effets marqués sur l'économie, l'environnement et la sécurité d'un pays, tout en affectant les États voisins et même le monde dans son ensemble. La mondialisation fait que les effets de la grande pauvreté ne peuvent plus rester contenus à l'intérieur des frontières nationales et peuvent affecter la stabilité d'une région ou du monde dans son ensemble.

Toutefois, le manque de revenu ou d'occasions de consommer n'est pas le seul facteur qui oblige des nombres incalculables de citoyens à vivre dans les conditions inacceptables qui vont de pair avec l'exclusion socio-économique. Dans une perspective plus large, il faut aussi prendre en compte les dimensions de la pauvreté qui ne sont pas liées au revenu, comme l'accès à l'instruction et aux services de santé, l'égalité hommes-femmes et les équipements collectifs élémentaires comme l'adduction d'eau et l'assainissement. L'inégalité est étroitement liée à la pauvreté et est un déterminant des richesses,

des revenus et de la consommation. Ce n'est pas la même chose que le manque d'équité, qui désigne une distribution déséquilibrée des avantages économiques, politiques, sociaux et culturels.

Depuis toujours, les villes ont eu pour fonction, entre autres, de protéger leurs habitants des attaques d'envahisseurs comme des conflits civils. Au fil du temps, la concentration de richesses, de savoir et de pouvoir dans les villes a donné lieu à une certaine spécialisation qui, pour sa part, a contribué à l'innovation technique, culturelle et sociale et en général à une plus grande prospérité socio-économique. En Afrique de l'Ouest, toutefois, comme plus généralement dans le monde en développement, les villes n'ont pas été vraiment capables de prendre en charge leur expansion démographique rapide ou de fournir des emplois, des terrains, des logements et autres services élémentaires ("l'avantage urbain" par comparaison avec les campagnes). Cette incapacité a pour effet d'exclure des millions d'Africains des avantages socio-économiques de la vie urbaine, et cette exclusion trouve sa traduction la plus tangible dans les taudis et vastes bidonvilles où vivent des millions de citoyens très pauvres qui sont, de fait, privés de leur part équitable qui est la leur dans la prospérité du pays. Ils n'ont guère d'autre choix que les établissements informels et les taudis qui, par définition, n'ont aucun accès, ou très insuffisant, aux infrastructures urbaines et sociales, et sont victimes d'une ségrégation spatiale et sociale par rapport à ceux qui disposent du pouvoir ou de la richesse leur permettant de bénéficier de l'avantage urbain. Dans la pratique, les mécanismes de l'exclusion sont complexes et la ségrégation qui avait commencé pendant l'ère coloniale, et qu'ont après l'indépendance maintenue des élites politiques et économiques restreintes, a désormais fait place à de nouveaux types d'inégalité qui vont au-delà de la distribution des espaces urbains. Néanmoins, la prolifération persistante des taudis et des établissements informels demeure la principale manifestation de l'exclusion et de l'inégalité dans la majorité des villes d'Afrique de l'Ouest.

L'exclusion, la pauvreté et la prolifération des taudis vont de pair avec une mauvaise gouvernance urbaine. Des carences dans la capacité des gouvernements et des collectivités locales à gérer et orienter l'expansion urbaine sont la conséquence inévitable des restrictions budgétaires dans le secteur public urbain. Dans la plupart des cas, les catégories sociales les plus pauvres ont été abandonnées et forcées de ne compter que sur leurs propres moyens. Des systèmes d'écoulement mal entretenus, les défaillances du ramassage des déchets et des décharges publiques habitées par les plus défavorisés sont monnaie courante en Afrique de l'Ouest. On doit cette dégradation sélective, dans l'espace, de l'environnement urbain aux attitudes de *laissez-faire* et à leur conséquence pratique, à savoir une urbanisation non-maîtrisée puisque livrée à l'initiative individuelle, qui favorise un étalement urbain systématique sur le pourtour des villes et les terres agricoles; ce phénomène perturbe les réseaux naturels d'écoulement, quand l'empiètement sur les terres agricoles n'ajoute pas au dénudement des collines.

La Concentration Géographique et Les Agglomérations Urbaines

La population de ses villes devant doubler dans les 20 ans à venir, l'Afrique de l'Ouest va devenir plus urbaine que rurale vers 2020. La sous-région va bientôt comprendre les deux plus grandes agglomérations urbaines de tout le continent, *Lagos* et *Kinshasa*, où des concentrations démographiques déjà impressionnantes sont appelées à s'intensifier encore davantage.

Alors qu'elles s'apprêtent à se hisser au sommet de la hiérarchie

urbaine du continent, les deux très grandes agglomérations que sont Le Caire et Lagos ne vont prendre qu'une part relativement réduite dans la croissance démographique de l'Égypte et du Nigeria: ce sont en effet les villes de moins d'un million d'habitants et les villes secondaires (jusqu'à 500 000 habitants) qui devraient absorber le plus gros (les trois quarts) de cette expansion.

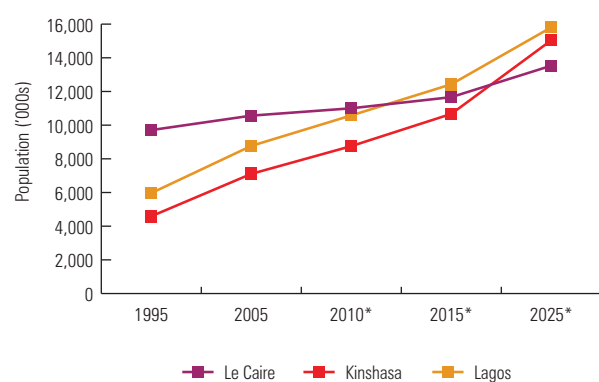
Selon les contextes historiques, politiques et culturels et les perspectives de développement qu'ils ont en propre, les pays d'Afrique de l'Ouest s'urbanisent de manières très différentes. À l'exception de la zone désertique qui comprend le Mali, la Mauritanie et le Niger, l'urbanisation de l'Afrique de l'Ouest a été relativement dense mais très rapide 30 dernières années. Du sud au nord et de l'est à l'ouest, quatre couches homogènes bien distinctes semblent se dessiner (voir Carte 3.3). La zone comprise entre la côte atlantique jusqu'à 10 degrés nord, d'une part, et du littoral occidental à l'est du Nigeria d'autre part, est celle qui concentre les centres urbains les plus importants de toute la sous-région. Le Nigeria se caractérise par un réseau de villes particulièrement serré et de plus en plus dense (zone 1). Viennent ensuite les pays qui bordent le Golfe de Guinée (zone 2), où les réseaux urbains sont beaucoup moins denses qu'au Nigeria mais comprennent néanmoins quelques poches non-négligeables. La troisième zone présente un tissu relativement lâche de zones de peuplement urbaines en stagnation, qui va de pair avec l'absence de grandes villes. Le meilleur exemple en est le Niger, la majeure partie du Nord étant faiblement urbanisée (17 pour cent en 2010, selon les estimations), avec l'un des tissus de zones de peuplement urbaines les moins denses de toute l'Afrique de l'Ouest.

TABLEAU 3.3: LES PLUS GRANDES AGGLOMÉRATIONS D'AFRIQUE: LE CAIRE, KINSHASA ET LAGOS, 1995-2025 (000s)

	1995	2005	2010*	2015*	2025*
Le Caire	9 707	10 565	11 001	11 663	13 531
Kinshasa	4 590	7 106	8 754	10 668	15 041
Lagos	5 966	8 767	10 578	12 427	15 810

* Projections
Source: WUP 2009

GRAPHIQUE 3.3: LES PLUS GRANDES AGGLOMÉRATIONS D'AFRIQUE: LE CAIRE, KINSHASA ET LAGOS, 1995-2025 (000s)



* Projections
Source: WUP 2009

TABLEAU 3.4: NOMBRE DE VILLES DE PLUS DE 10 000 HABITANTS, 1960-2020

	1960	1980	2000	2020*
Bénin	3	37	67	85
Burkina Faso	2	16	56	93
Cap Vert	2	2	3	8
Côte d'Ivoire	8	52	106	195
Gambie	0	1	5	8
Ghana	30	57	117	199
Guinée	4	18	26	25
Guinée-Bissau	0	1	2	9
Liberia	0	11	13	16
Mali	5	18	29	60
Mauritanie	0	5	9	10
Niger	3	9	34	49
Nigeria	133	253	438	574
Sénégal	8	23	42	59
Sierra Leone	2	7	11	17
Togo	4	19	38	70

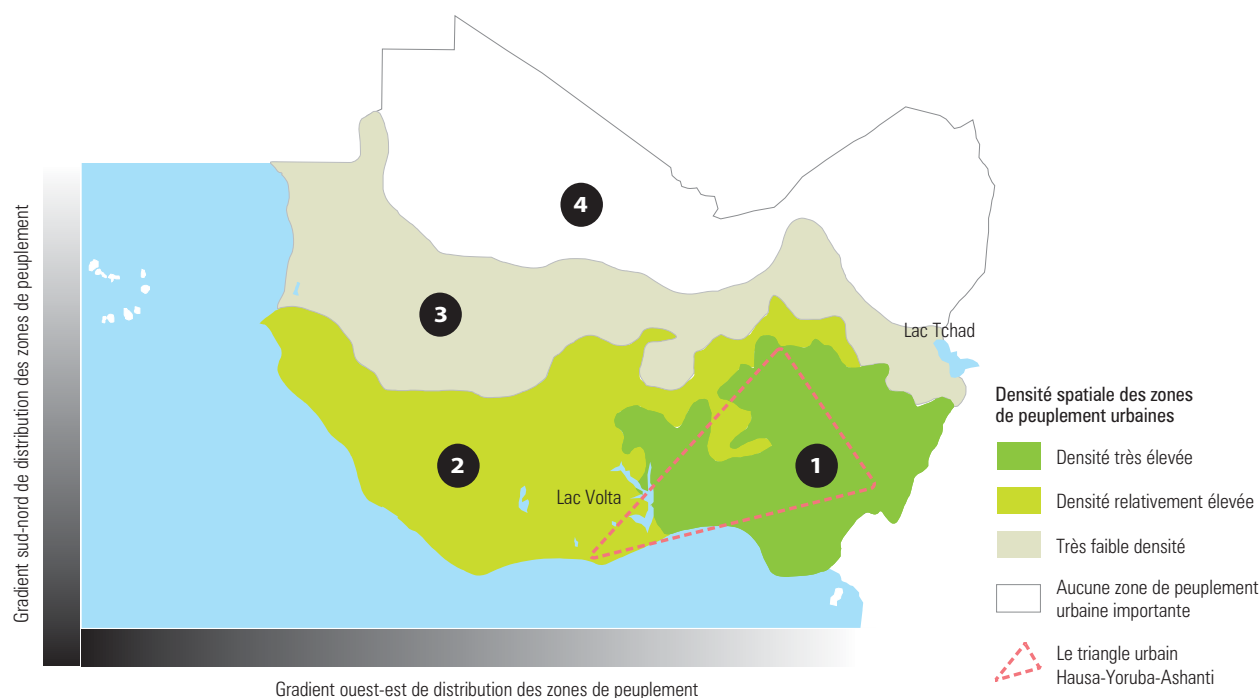
* Projections
Source: Etude Africapolis – AFD/SEDET

La Mauritanie fait figure d'exception, en raison du dynamisme de la capitale, Nouakchott, qui concentre plus de 21 pour cent de la population du pays et quelque 75 pour cent de sa population urbaine.

La quatrième zone n'est autre que le prolongement occidental de l'étendue désertique qui va de la mer Rouge à l'Atlantique et sépare l'Afrique du Nord de l'Afrique sub-saharienne. Les villes sont rares dans cette région peu hospitalière. Les zones de peuplement urbaines existantes, comme *Zouerate*, *Chinguetti* et *Taoudeni* (Sahara nord-occidental) ne changent guère, vu le climat ambiant, le manque de bonnes liaisons avec l'extérieur et l'absence d'un réservoir démographique pour nourrir leur expansion. Ces facteurs restreignent l'apparition et la croissance des villes. L'insécurité et les conflits politiques n'y sont pas favorables non plus. Toutefois, à partir du moment où l'intégration et la coopération régionales deviendraient une réalité et où de grandes routes deviendraient disponibles, les zones urbaines existantes pourraient devenir d'importants nouveaux noyaux démographiques entre le Sud du Sahara et l'Afrique du Nord. Ainsi, la récente inauguration de la grande route transsaharienne Maroc-Mauritanie a montré qu'avec le développement des infrastructures, des zones de peuplement restées léthargiques des siècles durant peuvent rapidement se transformer en pôles dynamiques de croissance urbaine.

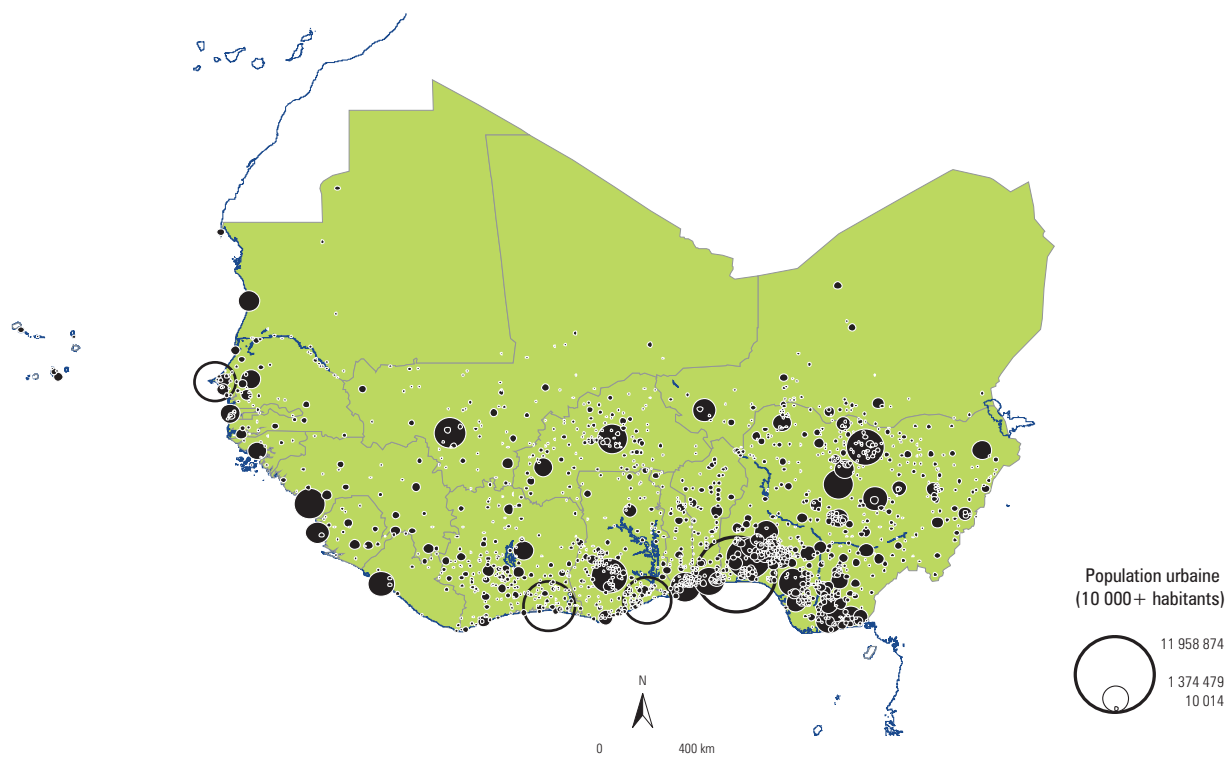
Dans l'ensemble, le tissu urbain de l'Afrique de l'Ouest est resté inchangé depuis des décennies et on ne s'attend pas à de grands changements dans un proche avenir. Toutefois, quelques pôles de croissance urbaine sont apparus ces dernières années. Certains font figure d'agglomérations urbaines à l'état naissant, qui sont reliées aux réseaux denses de parties plus urbanisées d'Afrique de l'Ouest, et tout particulièrement le triangle formé par les zones de peuplement

CARTE 3.3: TYPOLOGIES DE L'URBANISATION EN AFRIQUE DE L'OUEST



Source: Les zones sont classées sur la base des conclusions de l'étude Africapolis

CARTE 3.4: DISTRIBUTION PRÉVUE DE LA POPULATION URBAINE EN AFRIQUE DE L'OUEST, 2020



Source: Databases of Africapolis study - SEDET/AFD, July 2008. © Guéye & Thiam, Dakar, Senegal, Sept. 09

Ashanti (Ghana), Hausa (Kano) et Yoruba (Lagos). La Carte 3.4 montre la façon dont on prévoit que la population sera distribuée en 2020 ainsi que l'apparition d'agglomérations urbaines régionales en Afrique de l'Ouest.

La plus vaste de ces agglomérations se trouve dans le Sud du Nigeria. Elle s'étend sur 160 km d'*Ondo* à *Illorin* et le long d'un axe est-ouest entre *Omuo* et *Oyo* sur une distance de 200 km. Aucune autre partie d'Afrique de l'Ouest n'accueille une telle densité de zones de peuplement urbaines, les distances entre deux villes excédant rarement 10 km. Cette région se prolonge vers *Lagos* à travers une agglomération plus réduite qui est en cours de formation au nord-est de la capitale économique et qui va finir par absorber des villes de dimensions plus réduites comme *Owode*, *Ode Lemo* et *Ibefun*. Dans les villes du Nord du Nigeria comme *Sokoto* et *Kware*, une agglomération relativement vaste est aussi en cours de formation. On s'attend à ce qu'elle absorbe des villes de second ordre comme *Guidan Madi*, *Bunkari Silame* et faire la liaison avec les villes frontalières du Niger comme *Birni N'Koni*, *Malbaza Usine* et *Galmi*.

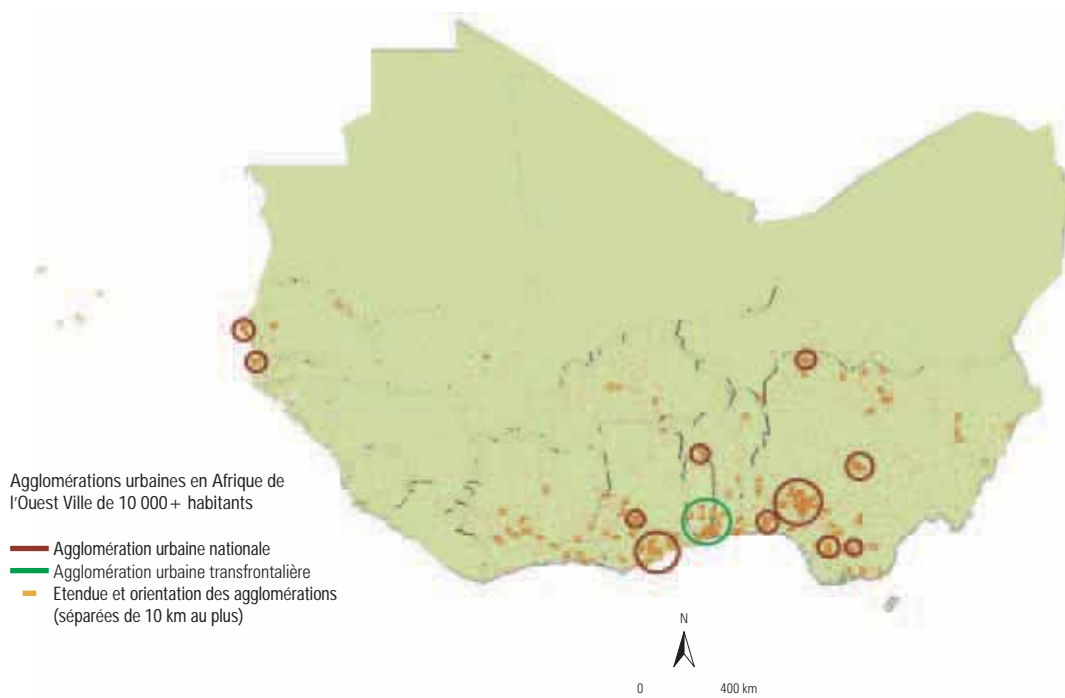
Dans le Ghana méridional et à l'ouest d'*Accra* en particulier, une très vaste agglomération de zones de peuplement est en train de se former dans le prolongement de la Région métropolitaine élargie d'*Accra*. Elle s'étend sur 200 km le long d'un axe est-ouest et sur près de 150 km du sud au nord. Au cours des prochaines années, elle va probablement se trouver reliée à l'agglomération de *Kumasi*, qui comprend déjà plus d'une douzaine de villes, et devenir alors le premier grand couloir urbain du Ghana.

Les agglomérations urbaines transfrontalières commencent aussi

à faire leur apparition à travers toute la sous-région. L'une d'elles est particulièrement étendue entre le Togo et le Bénin et relie d'est en ouest *Mission-Tové* et *Sé*. Elle fait partie de l'énorme couloir Ibadan-Lagos-Accra dont elle constitue l'un des segments les plus dynamiques. On s'attend à voir la partie togolaise se connecter bientôt à *Dzodze* et *Penyi* au Ghana. D'autres agglomérations transfrontalières sont en passe de se former dans les quelques années qui viennent entre le Nord du Bénin et le Sud du Niger, ainsi qu'entre le Ghana et la Côte d'Ivoire.

Vu le rôle important que jouent les villes dans le développement régional, les agglomérations urbaines régionales doivent retenir particulièrement l'attention, surtout lorsqu'elles résultent de processus spatiaux et géographiques spontanés. Les agglomérations urbaines sont des centres d'activité économique de première grandeur. La concentration géographique des villes, et donc de populations et d'activités, peut être bénéfique et il faut donc la favoriser. Elle suscite une accumulation auto-entretenu d'agents de production qui compensent les défaillances logistiques et les distances en reliant entre eux les marchés et les grands nœuds d'infrastructures de transport comme les ports, les gares ferroviaires et les aéroports. Au Sénégal, par exemple, le développement d'un centre économique et logistique à *Diamniadio* et la construction, à proximité, d'un aéroport international font partie d'une louable démarche de rapprochement de l'offre et de la demande. Comme le montre la Carte 3.5, l'agglomération urbaine autour de *Dakar* est en passe de devenir l'une des zones économiques majeures de l'Afrique de l'Ouest. On doit une bonne part de ce processus à l'industrie

CARTE 3.5: RÉSEAUX URBAINS ET AGGLOMÉRATIONS RÉGIONALES: PRÉVISIONS POUR 2020



Source: Databases of Africapollis Study SEDET/AFD, July 2008. © Guèye & Thiam, Dakar – Senegal, March 2010

manufacturière et au tourisme, ainsi qu'à la présence d'équipements structurants comme l'aéroport et les grandes routes.

On trouve deux grands facteurs à l'origine des régions urbaines: (a) la présence d'au moins deux métropoles relativement proches et bien reliées entre elles (route, fer ou fleuve); et (b) l'intégration fonctionnelle progressive des espaces métropolitains avec les territoires semi-urbains et ruraux qui les séparent. Alors qu'en Afrique de l'Ouest – comme le plus souvent d'ailleurs au Sud du Sahara – les configurations urbaines régionales et les villes-régions sont des phénomènes relativement nouveaux, fruits du dynamisme démographique que produisent les grandes villes. Les tissus urbains en cours de formation favorisent beaucoup le développement économique national ainsi que l'intégration régionale lorsqu'ils traversent les frontières et font la jonction avec des configurations urbaines du même type dans les pays voisins. Toutefois, des accords régionaux sur la libre circulation des personnes, des marchandises, des communications et des flux financiers sont indispensables si l'on veut tirer tout le parti possible du développement régional, de l'intégration et des échanges commerciaux.

La transition démographique rapide en cours favorise les villes, et comme indiqué plus haut, les plus grandes d'entre elles tendent à être dépassées par les villes plus petites et intermédiaires. A part la démographie, toutefois, les plus grandes villes conservent leur rôle essentiel dans la dynamique territoriale. Leur puissance économique et politique nourrit l'avènement de régions urbaines dont les effets de gravitation et stimulent l'élargissement des périphéries des villes, et qui se relient les unes aux autres pour former des régions

métropolitaines plus vastes, comme indiqué plus bas.

L'apparition de régions urbaines en Afrique de l'Ouest tient avant tout à des évolutions majeures dans l'ordonnancement territorial des métropoles qui, pour leur part, sont l'une des principales conséquences de la spécialisation fonctionnelle. Alors que les quartiers d'affaires du centre-ville et leurs alentours immédiats accueillent de plus en plus des fonctions dirigeantes de nature politique, économique et commerciale, ce sont les zones péri-urbaines et les campagnes adjacentes qu'on laisse faire face, pour l'essentiel, à la demande accrue de terrains pour l'habitat et autres fonctions urbaines qu'impose l'expansion démographique, ou à la hausse des valeurs foncières qui entre autres facteurs déplace les résidents hors des centres et vers les périphéries. Le rythme soutenu qui a été récemment celui de la croissance démographique péri-urbaine et l'étalement urbain accéléré que cela a provoqué trouvent pour l'essentiel leur origine dans la reconfiguration des zones résidentielles urbaines. Cela a moins à voir avec l'exode rural qu'avec les mouvements de citadins bien établis en direction des périphéries urbaines.

Par exemple, les transformations majeures survenues ces dernières années dans la capitale sénégalaise, *Dakar*, ont comporté la renaissance des fonctions administratives et commerciales du centre au détriment de l'habitat. Le gonflement démographique de banlieues comme Pikine et Guédiawaye et les fortes augmentations dans des localités périphériques comme Rufisque, Bargny ou Diamniadio, par exemple, résultent avant tout d'une réorganisation fonctionnelle des sols sous la pression du marché. La demande accrue d'emplacements en centre-ville et la montée en flèche qui s'ensuit pour les valeurs



▲
Dakar, Sénégal. ©Brian McMorro

foncières rendent les fonctions résidentielles moins rentables et les repoussent vers la périphérie. Toutefois, l'apparition d'une région urbaine dynamique autour de *Dakar* est entravée par un réseau de transport dépassé et inefficace qui n'assure pas de bonnes liaisons entre les quartiers résidentiels de la périphérie et le centre commercial de la ville. Les configurations du type "ville-région" requièrent toujours des améliorations majeures dans le domaine des déplacements, et notamment des transports en commun, afin que le dynamisme et la productivité qui suscitent l'apparition d'une ville-région ne se heurtent pas à l'engorgement du trafic, entre autres problèmes.

La situation à *Lagos* permet de bien comprendre le caractère

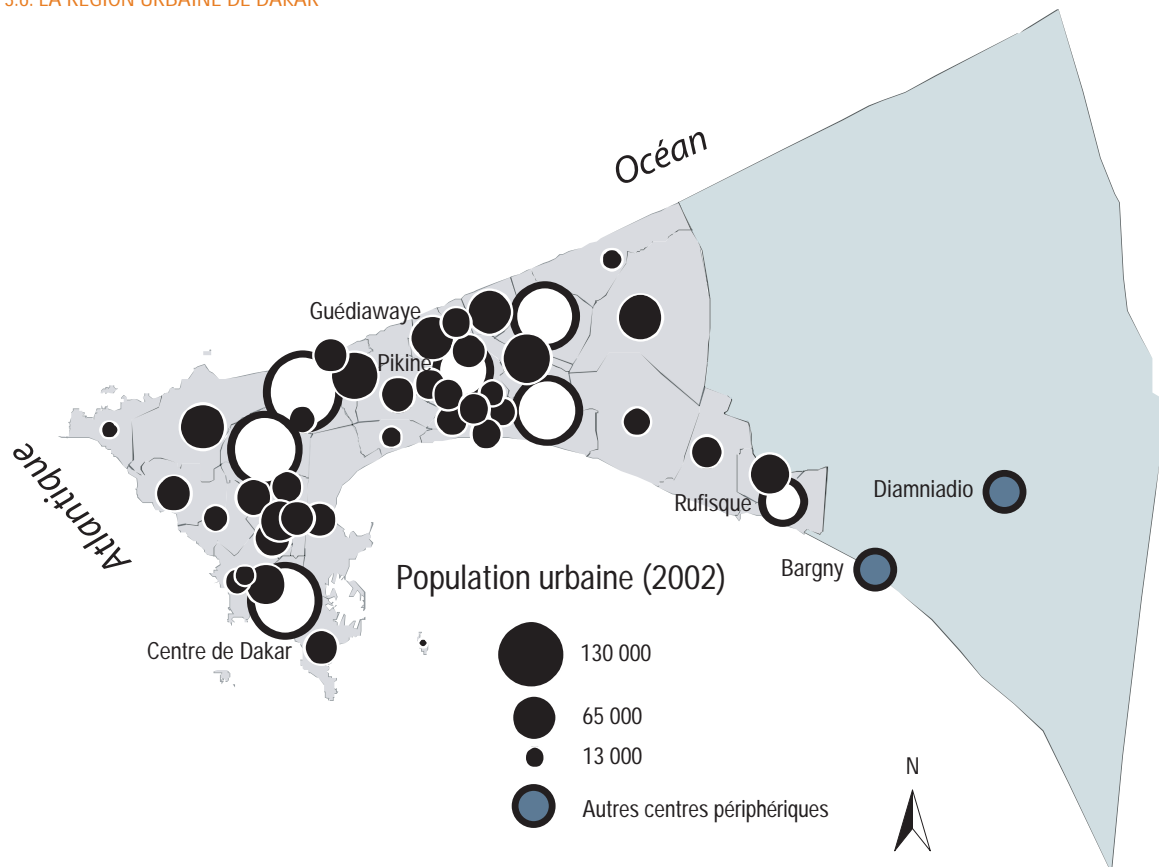
essentiel du rôle que joue une mobilité efficace. Dans la plus grande ville du Nigeria qui est aussi sa capitale économique, d'énormes investissements sont en cours pour améliorer la mobilité en s'appuyant sur des modalités particulièrement intéressantes de partenariat public-privé (voir Encadré 3.1).

Autour de l'agglomération d'*Accra* au Ghana, le système de transport métropolitain est relativement bien développé. La région urbaine s'étend désormais sur plus de 900 km², soit plus de 70 km d'ouest en est et 30 km du nord au sud. Elle englobe quatre districts métropolitains: *Accra*, *Ga West*, *Ga East* et *Tema* et empiète progressivement sur le district métropolitain de *Dangme West*. L'expansion territoriale d'*Accra* est facilitée par le bon fonctionnement de son système de transport, qui joue un rôle très important dans la mobilité des populations et des facteurs de production des zones centrales vers les périphéries.

Accra montre clairement qu'une bonne mobilité urbaine s'appuyant sur un réseau de transport efficace est facteur de bon fonctionnement urbain. Parmi les agglomérations qui, en Afrique de l'Ouest, dépassent les 200 km², *Accra* est la seule où la configuration du réseau de transport facilite l'accès rapide et direct au centre-ville. Il faut, en moyenne, moins de 25 minutes pour se rendre au travail, contre 45 dans des agglomérations moins étendues comme *Abidjan* ou *Conakry*, ou 60 minutes à *Monrovia*. La facilité des déplacements à *Accra* joue un rôle essentiel dans les liaisons entre le centre des affaires et la région urbaine, avec toute une série de retombées positives comme la facilité d'absorption de la croissance démographique dans les villes de la périphérie depuis 1970.

Par exemple, entre 1970 et l'an 2000, les villes ghanéennes

CARTE 3.6: LA RÉGION URBAINE DE DAKAR



Source: DPS/DAT. ©Thiam & Guèye, April 2010

ENCADRÉ 3.1: COMMENT LE GRAND LAGOS FAIT PARTICIPER LE SECTEUR PRIVÉ À L'AVÈNEMENT D'UNE MOBILITÉ INTÉGRÉE



▲ Circulation au centre-ville de Lagos, Nigeria. ©George Osodi/Panos Pictures

Alors qu'en 2010 la Ville de Lagos abritait environ 10,5 millions d'habitants, la région urbaine en comptait 18 millions (estimation) avec un accroissement rapide attendu pour les années à venir. Le Grand Lagos intègre désormais le territoire de 16 des 20 collectivités locales de l'Etat du même nom et environ 90 pour cent de sa population. L'Etat de Lagos, le plus exigu de par sa superficie, est le plus industrialisé de tout le Nigeria et emploie 45 pour cent de la main d'œuvre qualifiée du pays. Reconnaisant le besoin urgent d'améliorer la mobilité urbaine ainsi que la distribution d'eau et la gestion des déchets, les autorités ont fortement augmenté leurs dépenses d'infrastructures dans toute la zone métropolitaine.

Ce sont, tous les jours, quelque sept millions de Lagosiens qui se rendent au travail en recourant aux transports en commun ou aux véhicules privés. Il est devenu manifeste que dans l'espace métropolitain, la productivité est de plus en plus entravée par un système inadapté de transports en commun et un sérieux engorgement de la circulation. Du coup, l'Autorité des transports de la zone métropolitaine de Lagos (LAMATA) a formé un partenariat avec le secteur privé pour améliorer la mobilité urbaine par l'intégration des réseaux de transport par autobus, par rail et par voie navigable. D'abord sceptique, la population a, depuis, commencé à remarquer les améliorations. L'Etat a d'abord mis en place un réseau d'autobus à haut niveau de service (BHNS/BRT), le premier

au sud du Sahara, avec 100 nouveaux autobus qui ont fait passer la capacité de transport de 60 000 à 220 000 passagers/jour. On s'attend à de nouvelles améliorations de la mobilité urbaine avec la mise en service de sept nouvelles lignes ferroviaires totalisant 246 km de longueur. Quant au réseau routier, les améliorations portent sur la voie expresse Lekki-Epe et la construction d'une route côtière de 20 km financée par un partenariat entre entreprises privées, Etat et autorités fédérales. L'effet le plus sensible, toutefois, devrait être le précédent que Lagos établit ainsi pour l'amélioration de la mobilité urbaine à travers les partenariats public-privé. Détails sur www.lamata-ng.com/.

d'*Ashiaman* et de *Madina* ont vu leur population augmenter de 22 000 à 150 000 et de 7 000 à 76 000 habitants respectivement. On s'attend que ces chiffres passent à 200 000 et 140 000 respectivement d'ici 2020, tandis que les autres villes de la périphérie d'Accra semblent vouées à des taux de croissance démographique encore plus soutenus au cours des 10 prochaines années. En 2020, l'agglomération regroupant *Oduponkpebe*, *Buduburam*, *Nyanyano* et *Bortianor* devrait se transformer en une région urbaine très dense qui serait même susceptible de faire contrepoids au centre d'Accra et à ses vastes banlieues sud-est. On s'attend à ce que cela porte

atteinte à l'actuelle primauté, très prononcée, d'Accra sans pour autant compromettre la facilité d'accès à la capitale. En outre, la zone urbaine qui semble se former autour de la ville périphérique de *Tema* devrait exercer une influence plus marquante au cours des années à venir et combler les lacunes du tissu urbain. De toute évidence, Accra et sa région métropolitaine élargie montrent comment de grandes agglomérations africaines peuvent se rendre à même de faire face aux questions de mobilité potentiellement paralysantes auxquelles elles vont être confrontées.

Les Liens Entre Pauvreté, Inégalité et Taudis

A l'instar des villes qui les produisent et les entretiennent, la forme et les fonctions urbaines ne sont pas des créations neutres. Qu'elles soient considérées licites ou non, elles reflètent la réalité des modes d'organisation et des systèmes de fonctionnement. Au fil du temps, la forme et les fonctions urbaines en viennent à refléter sur le territoire les évolutions sociales et politiques comme les grands choix d'aménagement. En Afrique de l'Ouest, les récentes évolutions de la forme urbaine, et notamment dans les grandes villes, ont souvent eu lieu à travers des quasi-traumatismes socio-économiques. Des taux de croissance démographique très élevés ces 25 dernières années, avec leurs conséquences comme l'intensification du chômage en milieu urbain, la baisse du revenu des ménages, un accès plus difficile au foncier, au logement et aux services en ville, sont le reflet de la qualité de l'organisation et de la gestion des villes. Trop souvent, ce sont les structures sociales mêmes des populations urbaines qui ont conduit à des géographies indésirables de fragmentation socio-territoriale.

La perception des mécanismes qui sous-tendent la structuration spatiale des populations urbaines a été profondément modifiée. Contrairement aux premières analyses, et en partie sous l'influence de la sociologie urbaine telle qu'élaborée par l'Ecole de Chicago dans les années 1950, les recherches plus récentes attachent moins d'importance aux affinités ethno-culturelles ou linguistiques pour expliquer la formation et la reconstitution spatiales et socio-économiques de groupes de populations urbaines, le choix de leur lieu de résidence, ou les mouvements quotidiens des individus à travers les espaces urbains ouverts. A *Abidjan*, par exemple, des quartiers comme Petit Bouaké et Petit-Ouaga, ou à *Conakry* la Mosquée Sénégalaise, signalent des regroupements territoriaux fondés sur des origines migratoires nationales ou trans-frontalières, et font donc figure de vestiges d'un tissu urbain où l'identité ethnique

jouait encore un rôle essentiel dans les choix résidentiels. De nos jours, l'identité ethnique ou l'origine géographique ne constituent plus les facteurs principaux de la structuration géographique des groupes dans les villes d'Afrique de l'Ouest. Ce rôle est plutôt joué désormais par les facteurs socio-économiques et des facteurs dérivés comme la pauvreté, la polarisation sociale et l'exclusion.

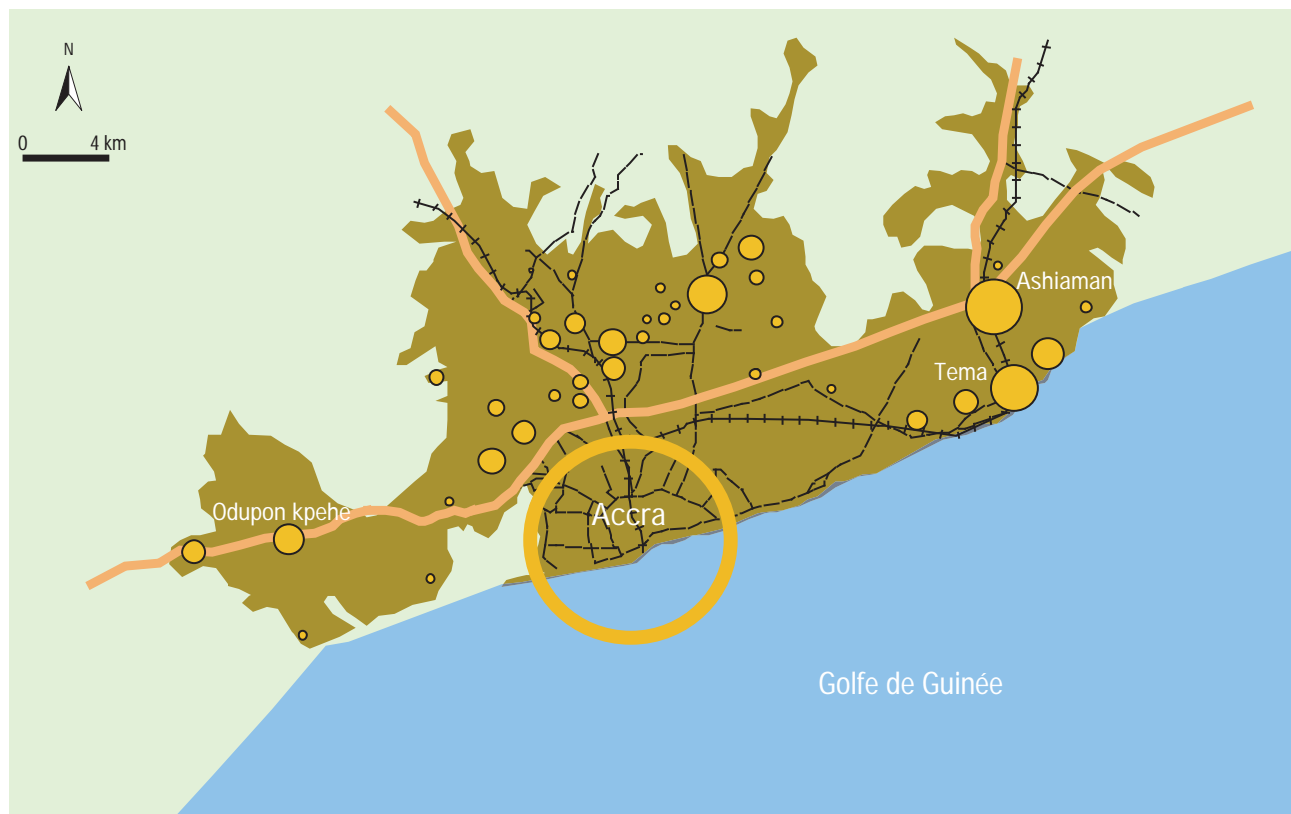
Pauvreté urbaine, polarisation sociale et expansion des taudis et bidonvilles sont devenus des phénomènes bien établis à travers toute une gamme de facteurs sociaux, économiques et politiques qui définissent le statut individuel ou collectif et, par extension, des choix individuels ou collectifs pour l'exercice d'une certaine influence politique. Cela a souvent des implications économiques majeures pour la fourniture de services, la sécurité de la tenure et le bien-fondé des décisions des gouvernements. La prolifération rapide des taudis et bidonvilles tient aussi à la réticence des citoyens pauvres à investir dans des abris permanents et sûrs en raison d'un manque de sécurité de la tenure. Les habitants des bidonvilles sont souvent en mesure d'améliorer leur milieu de vie, mais leur manque de poids politique et le risque d'expulsion forcée rend souvent la dépense trop risquée.

La pauvreté urbaine, la polarisation sociale et la prolifération des bidonvilles ont des dimensions spatiales bien distinctes, puisque les populations qui partagent les mêmes caractéristiques socio-économiques tendent à converger vers les mêmes emplacements. La ségrégation spatiale n'est pas nécessairement une mauvaise chose, puisqu'elle s'est faite spontanément pendant des millénaires sur la base de la langue, de l'ethnie, de la profession ou autres critères sociaux. Toutefois, le confinement spatial des diverses catégories de citoyens – et notamment les plus pauvres – et la fragmentation spatiale persistante des villes d'Afrique de l'Ouest ne relèvent plus autant, aujourd'hui, de choix délibérés, ce qui rend certaines zones urbaines



▲ Accra, Ghana. Toilettes Publiques dans un quartier informel. ©Gordon Dixon/iStockphoto

CARTE 3.7: LA RÉGION URBAINE D'ACCRA ET SON EXTENSION TERRITORIALE



Source: Database of Africapolis report AFD/SEDET, July 2008. Digitization by Guèye and Thiam. ©Guèye & Thiam, Dakar, Senegal, Sept. 2009

bien définies plus susceptibles que d'autres aux inégalités politiques, sociales, économiques et à l'inégalité des chances. Ces processus de transformation résultent avant tout de l'expansion rapide et régulière de la démographie urbaine, ainsi que des déséquilibres entre offre et demande de terrains urbains vivables et de logement. L'autre facteur de transformation est une conséquence directe du premier et est entraîné par le mécanisme du marché: quelle que soit la ressource en cause – matière première, privilège, etc. – le surcroît de demande par rapport à l'offre rend la concurrence inévitable et les pauvres deviennent plus vulnérables aux inégalités.

Par conséquent, la persistance de logements illicites et la prolifération persistante des taudis urbains, des établissements informels et des occupations illégales (*squat*) sont avant tout le résultat de la course à l'espace. Les marchés fonciers urbains officiels servent systématiquement les plus fortunés qui ont les moyens d'accéder aux meilleurs types de terrain et de logement tout en repoussant plus loin les pauvres. Ces derniers sont alors contraints à l'informalité dans les zones urbaines les moins désirables, ou même habitables, comme les terrains de faible élévation et sujets aux inondations, les marges des usines, les décharges publiques ou les zones de circulation.

D'abord confinée aux grandes villes, l'informalité économique et résidentielle s'étend désormais à celles de toutes tailles et avec partout les mêmes effets. A *Lagos*, les quartiers riches et bien desservis d'Ikoyi, Victoria ou Apapa contrastent fortement avec les zones surpeuplées, sous-équipées et peu sûres comme Mushin, Shomolu ou Iju. A *Dakar*, on trouve des contrastes du même genre entre Fann Résidence,

Almadies, Corniche Ouest et les quartiers centraux comme Grand-Dakar, Usines Ben Tally et Niarry Tally, ou des zones périphériques denses et sous-équipées comme Pikine, Guédiawaye et Ngor. Même chose à *Abidjan*: le quartier riche du Plateau s'est étendu jusque dans le quartier populaire d'Adjamé, en repoussant les habitants d'origine aux moyens limités, tandis que les quartiers bourgeois de Cocody et de Riviera jouxtent directement le quartier pauvre et mal famé d'Abobo. A Abidjan, la fragmentation spatiale est accentuée par la lagune Ebrié qui, par endroits, sépare très nettement divers quartiers. L'Afrique de l'Ouest offre de nombreux exemples de ce genre. Dans certains cas, toutefois, l'avènement de classes moyennes urbaines a encouragé la matérialisation de zones résidentielles bien distinctes pour les catégories plus populaires comme Sacré Cœur, Libertés et Mermoz à *Dakar*, ou Ajegunle et Ilupeju à *Lagos*.

La géographie sociale actuelle des villes d'Afrique de l'Ouest comporte des délimitations clairement apparentes qui résultent du jeu des marchés. L'écart entre riches et pauvres ne peut que s'en accentuer, non seulement pour ce qui est du bien-être mais aussi de plus en plus tel qu'il se reflète dans la différenciation spatiale qui détermine l'accès aux ressources, aux équipements et aux diverses chances que peut offrir la vie. En l'absence actuelle de véritables interventions, les inégalités entre catégories sociales urbaines ne peuvent qu'accroître les disparités entre riches et pauvres, au risque de déstabiliser les populations des villes et le jeu politique national dans son ensemble.

3.2

La Géographie Économique des Villes

Les villes comptent parmi les créations les plus complexes de l'humanité, jamais achevées, jamais définitives. Elles constituent la manifestation physique de l'histoire et de la culture, et servent d'incubateurs à l'innovation, l'industrie, les technologies, l'esprit d'entreprise et la créativité. Les villes dans le monde entier se retrouvent au tout premier plan de la transformation socio-économique partout en cours, la moitié de l'humanité vivant désormais dans des zones classées comme urbaines et l'autre moitié étant de plus en plus dépendante des villes pour son propre progrès économique, social et politique.

En tant qu'espaces privilégiés d'une transformation sociale accélérée, les villes servent de centres de coordination et de services au bénéfice d'économies nationales qui s'internationalisent de plus en plus. Cette transition ne va pas toutefois sans des coûts élevés en matière sociale, dont notamment la polarisation grandissante entre de florissantes élites urbaines restreintes mais trans-nationales et la majorité de plus en plus pauvre des citoyens. Les établissements

informels continuent à s'étendre de manière anarchique et de plus en plus à l'écart des centres-ville où les emplois et les fonctions culturelles et économiques restent concentrés, et ce phénomène donne de plus en plus lieu à des phénomènes de dualité (la "fracture urbaine") des plus indésirables, qui sont non seulement très discriminatoires mais risquent aussi d'ébranler la stabilité systémique et le dynamisme des villes.

L'un des changements les plus visibles qui se sont produits depuis quelques dizaines d'années a été l'expansion de l'espace urbain "privatisé", et notamment des résidences protégées. Celles-ci sont apparues en partie en réaction à l'apparente impuissance des pouvoirs publics face à la montée de la délinquance et autres problèmes de sécurité; mais cela n'empêche pas qu'elles contribuent à la fragmentation et à la polarisation de l'espace urbain ainsi qu'à la ségrégation des pauvres à l'écart des autres catégories sociales. Ces résidences protégées prennent les formes les plus diverses, mais elles ont en commun un certain nombre de caractéristiques: (a) la



▲
Nouakchott, Mauritanie. ©Attila Jándi/Shutterstock

TABLEAU 3.5: PART DE LA POPULATION VIVANT AVEC MOINS DE 1 \$ E.U (ETATS UNIS) PAR JOUR (%) DANS 6 PAYS D'AFRIQUE DE L'OUEST

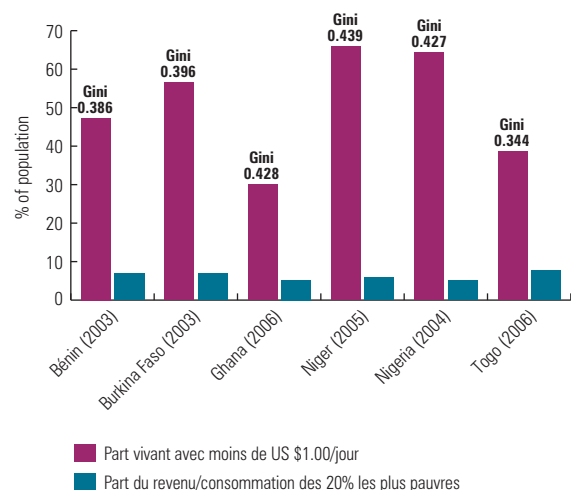
	Part vivant avec moins de 1 \$ E.U (Etats Unis)/jour	Part du revenu/consommation des 20% les plus pauvres	Coefficient de Gini
Bénin (2003)	47,33	6,91	0,386
Burkina Faso (2003)	56,54	6,96	0,396
Ghana (2006)	29,99	5,20	0,428
Niger (2005)	65,88	5,85	0,439
Nigeria (2004)	64,41	5,13	0,427
Togo (2006)	38,68	7,62	0,344

Source:

1. Global Urban Observatory, UN-HABITAT

2. UN Development Report 2010 The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development, UNDP, NY p. 154-159

GRAPHIQUE 3.4: PART DE LA POPULATION VIVANT AVEC MOINS DE 1 \$ E.U (ETATS UNIS) PAR JOUR (%) DANS 6 PAYS D'AFRIQUE DE L'OUEST



Source:

1. Global Urban Observatory, UN-HABITAT

2. UN Development Report 2010 The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development, UNDP, NY p. 154-159

séparation par rapport au voisinage à l'aide de clôtures, murs et autres obstacles naturels ou non, y compris symboliques; (b) un accès filtré par des vigiles ou des moyens mécaniques ou électroniques; et (c) des zones publiques et des systèmes de circulation internes privatisés. En dépit du ton généralement défavorable de tous les points de vue et évaluations qu'elles suscitent, la prolifération de ces enclaves urbaines sous surveillance privée est un fait incontournable, qui démontre de la manière la plus tangible que la capacité des pouvoirs publics à maintenir la sécurité publique est, au mieux, fragile. Les services de protection et de sécurité font pourtant partie intégrante des missions d'une municipalité. Comme dans la plupart des zones urbaines ils font aussi partie du mandat politique et administratif des élus et des collectivités locales, on est fondé à soutenir que l'avènement des résidences protégées tient à des facteurs non seulement économiques, mais aussi politiques.

Si le système politique se défausse sur les marchés des responsabilités particulières qui sont les siennes, l'économie se confond implicitement avec le système politique. Lorsque la politique ne fait preuve d'aucune empathie envers les pauvres et les plus vulnérables, les solutions relevant de l'initiative personnelle deviennent inévitables, comme prévu par la théorie des marchés. Dans la pratique, cela veut dire que des solutions de type anti-social ou criminel sont à l'œuvre aux deux extrêmes de l'échelle des revenus, puisqu'il n'y a plus d'institutions publiques pour contrecarrer ou maîtriser le marché. La bonne gouvernance pourvoit aux besoins non seulement de sécurité mais aussi d'autonomie, dans un système qui assure un certain équilibre dans l'acquisition et la mise en œuvre du pouvoir ou des possibilités dont bénéficient les individus. Que la sécurité soit réservée à ceux qui disposent déjà de diverses formes de pouvoir, voilà qui va à l'encontre de l'idée selon laquelle en accordant aux pauvres et aux plus vulnérables l'assistance et les moyens voulus, on aura moins besoin de protéger les plus riches.

Nombreux sont les pays qui, en Afrique de l'Ouest, ont récemment traversé des crises économiques et politiques. En ce de quoi la pauvreté a progressé, la baisse des revenus étant concomitante à la hausse des prix des biens et services. La consommation baisse en fonction des revenus et la chute de la demande crée encore plus de chômage.

Les observateurs avaient d'abord cru que les effets sur l'Afrique sub-saharienne de la crise financière mondiale de 2008/09 seraient négligeables, ces pays étant les moins exposés au système financier international. Les portefeuilles des banques africaines comportaient peu d'actifs "toxiques" puisqu'elles étaient très largement restées à l'écart des instruments financiers à haut risque qui avaient déclenché la crise. Toutefois, lorsque celle-ci s'est aggravée et a provoqué la récession mondiale, il est apparu clairement que bien des pays d'Afrique allaient être fortement touchés par ses effets secondaires, tels que la baisse de la demande de produits de base et des recettes du tourisme. Les estimations actuelles font état d'un ralentissement de la croissance économique au sud du Sahara, dont le rythme est passé d'une moyenne annuelle supérieure à 6 pour cent ces cinq dernières années à seulement 1,5 pour cent en 2009. Ceci se produit à un moment où l'Afrique de l'Ouest éprouve au contraire le besoin d'une croissance économique soutenue qui dépasse l'accroissement démographique et qui permette de réduire la pauvreté tout en réalisant les Objectifs du Millénaire pour le Développement.

La proportion de la population africaine vivant avec moins de US \$1.25 par jour (définition internationale actuelle du seuil de pauvreté mondial) s'est maintenue autour de 50 pour cent depuis 1981, mais le nombre de pauvres a presque doublé, passant de 200 millions cette année-là à 380 millions en 2005, et il augmente toujours en raison des contraintes économiques actuelles. Le Graphique 3.4 présente les récentes statistiques d'ONU-HABITAT pour quelques pays d'Afrique de l'Ouest, y compris la proportion de la population vivant avec moins de 1 \$ E.U (Etats Unis) par jour (le précédent seuil de pauvreté mondial), la part des revenus ou de la consommation revenant aux 20 pour cent plus pauvres, et les coefficients de Gini qui mesurent le degré d'égalité économique (sur la base du revenu ou de la consommation).

La situation qui se dégage du Graphique 3.4 n'incite guère à l'optimisme dans un contexte économique défavorable. A l'heure où nous écrivons, le monde commençait à peine à émerger après deux ans d'une crise économique et financière largement sans précédent. Toutefois, il est aussi trop manifeste qu'outre le ralentissement de la croissance économique, les effets à court terme vont comporter des pertes d'emplois supplémentaires et des taux de chômage bien supérieurs à 5 pour cent dans la plupart des économies les plus avancées, alors que dans de nombreux pays en développement ce taux est déjà supérieur à 20 pour cent. Avec la baisse de l'activité dans l'industrie et celle des ventes au détail, le revenu disponible des ménages s'est trouvé lui aussi réduit.

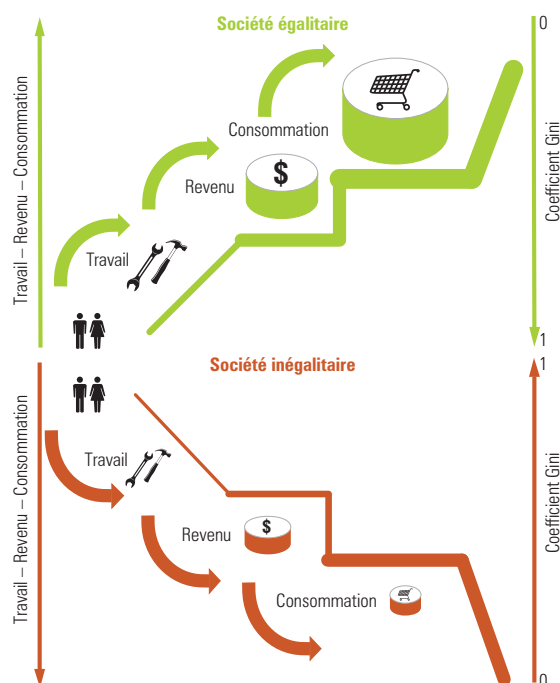
Revenu et Consommation

L'ampleur des inégalités spatiales et socio-économiques dans les sociétés urbaines est due essentiellement à deux facteurs: (a) la perméabilité du marché urbain (accès à l'emploi, au foncier, au logement, aux services et aux aliments de base); et (b) le pouvoir d'exclusion des villes. Plus accessibles les marchés, et plus grand sera le nombre de ceux qui ont accès à un travail rémunéré, et plus forte la consommation. A l'inverse, plus faible le nombre de ceux qui ont accès au marché du travail, plus difficile il sera de trouver un travail rémunéré, et plus faible sera la consommation. Dans le premier cas, on se trouve en présence d'un faible degré d'inégalité économique tel qu'il se traduit par un faible coefficient de Gini (tendant vers zéro) tant pour le revenu que la consommation (voir Chapitre 1, Section 1.2). La situation est renversée dans le second cas, la majeure partie des revenus et de la consommation se trouvant entre les mains d'un petit groupe, d'où des coefficients de Gini élevés (tendant vers 1). Il est important de se rendre compte que plus une ville s'intègre à l'économie internationale, plus son coefficient de Gini peut être élevé, les élites éprouvant moins le besoin d'investir dans l'économie locale ou dans des projets qui fourniraient des revenus à la population (de même, les élites locales tirent un maximum de bénéfices de la sécurité juridique qui va généralement de pair avec les transactions impliquant des pays développés, tout en entretenant dans leur pays une insécurité juridique dont ils sont les premiers bénéficiaires, une fois encore au détriment d'une vaste partie de la population). On trouve là, dans une certaine mesure, l'une des origines de l'inégalité toujours accrue qui affecte les pauvres dans les villes d'Afrique de l'Ouest.

Les coefficients de Gini basés sur le revenu et la consommation sont calculés par l'Observatoire urbain mondial (GUO) d'ONU-HABITAT pour 33 villes d'Afrique. Un examen d'ensemble suggère les conclusions suivantes:

(a) il existe d'importantes disparités entre les coefficients de Gini de diverses villes d'Afrique;

FIGURE 3.1: L'INTERDÉPENDANCE ENTRE ACTIVITÉ, REVENU ET CONSOMMATION



- (b) les écarts entre coefficients de Gini basés sur le revenu ou la consommation peuvent être relativement importants eux aussi; et
- (c) les disparités peuvent être encore une fois importantes entre les villes de l'ensemble de l'Afrique, d'une part, et celles de l'Afrique de l'Ouest, d'autre part.

Les coefficients de Gini signalent les degrés d'inégalité suivants: moins de 0,299: *faible*; 0,3 à 0,399: *relativement faible*; 0,4 à 0,449: *relativement élevé*; 0,45 à 0,499: *élevé*; 0,5 à 0,599: *très élevé*; et 0,6 et au-delà: *extrêmement élevé*.

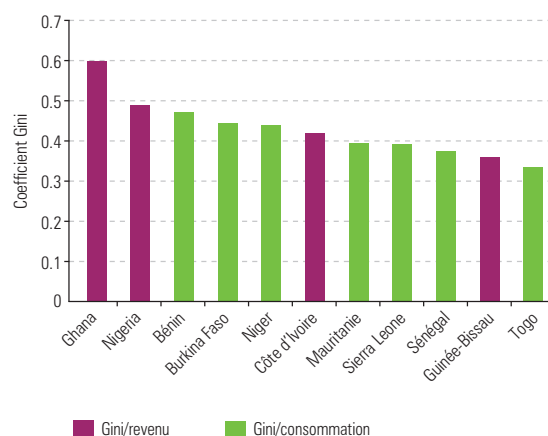
Dans l'ensemble de l'Afrique, c'est dans les zones urbaines d'Afrique du Sud que le revenu est distribué de la manière la plus inégale, avec des coefficients de Gini de l'ordre de 0,75. Au Nigeria, ce sont des coefficients de Gini *faibles* que l'on trouve dans des villes comme *Sokoto* (0,33) et *Zamfara* (0,34). A *Kinshasa* (DRC) et *Pointe-Noire* (Congo), les coefficients sont *relativement faibles* (0,39). L'analyse des coefficients basés sur la consommation montre que celle-ci est la plus inégale en Namibie, à *Hardap*, *Omabeke* et *Karas* (0,70, 0,64 et 0,61). C'est en Tanzanie et au Burundi que les coefficients sont le plus bas: 0,25 à *Muleba* (Tanzanie), et 0,26 à *Kirundo* (Burundi).

Seconde conclusion à tirer de ces chiffres: le coefficient de Gini basé sur le revenu est supérieur à celui qui reflète la consommation, pour deux raisons. La première tient à la nature du partage des richesses et des systèmes de distribution au sein des sociétés africaines. Les revenus sont généralement acquis de manière individuelle mais sont dépensés collectivement. La redistribution des revenus individuels par le système de solidarité familiale rend les ressources disponibles à ceux qui n'ont pas de travail, ce qui augmente le nombre de ceux qui sont capables de consommer. L'un des paradoxes de la ville africaine



▲
Agadez, Niger. ©Tugela Ridley/IRIN

GRAPHIQUE 3.5: COEFFICIENTS DE GINI NATIONAUX (REVENU OU CONSOMMATION)



Source:
1. Global Urban Observatory, UN-HABITAT
2. UN Development Report 2010 The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development, UNDP, NY p. 148-151

est que seul un petit nombre a accès à l'emploi et à des revenus réguliers, particulièrement par comparaison avec la vaste masse des consommateurs. Aujourd'hui, ce paradoxe semble être d'autant plus flagrant que des proportions importantes de revenus non déclarés, y compris les transferts des émigrés à l'étranger, le micro-crédit informel, le trafic de drogue, le blanchiment des capitaux, la corruption, etc., stimulent la consommation mais sans apparaître dans les statistiques. En outre, les marchés de la consommation deviennent de plus en plus souples en raison du dynamisme du secteur informel, qui offre toute une gamme de biens et de produits à des prix souvent imbattables.

Concernant plus particulièrement l'Afrique de l'Ouest, les recherches d'ONU-HABITAT sur les coefficients de Gini ont porté sur le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana, la Guinée-Bissau, la Mauritanie, le Niger, le Nigeria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo, et elles ont décelé toutes sortes de contrastes dans la sous-région. C'est au Ghana que la distribution des revenus est la plus inégale (0,60), et en Guinée-Bissau qu'elle l'est le moins avec un coefficient de 0,36 (voir Graphique 3.6). Quant à la consommation, c'est au Bénin qu'elle est la moins égale (0,47), suivie par le Burkina Faso et le Niger (0,44). Pour les autres pays, la situation est homogène avec des coefficients de Gini situés entre 0,34 et 0,39.



▲
Accra, Ghana. ©Brian McMorrow

TABLEAU 3.6: TAUX GLOBAUX DES MODES DE VIE: COMPARAISON DE DEUX VILLES MOYENNES DU GHANA AVEC L'ENQUÊTE NATIONALE SUR LES CONDITIONS DE VIE (GLSS)^a

Catégorie	Cas étudié		GLSS	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Echantillon complet	237		4 997	
Salariés, échantillon complet ^b	96	40,5	749	15,0
Salariés MML	61	63,5	133	17,8
Employeur ^c				
Etat		67,1		21,8
Privé		54,5		7,7
Autre		50,0		22,2
Type d'institution publique ^d				
Education		88,0		
Santé		40,0		
Fonction publique		70,6		
Autres		53,8		

a. Etude de cas basée sur une enquête de Wenchi & Techiman dans la région de Brong Ahafo (Ghana), de 1995 à 1996. Le GLSS a porté sur 4 565 ménages dans tout le pays, conduit en 1991 et 1992 par le Ghana Statistical Service.

b. Pourcentages basés sur tout l'échantillon.

c. Pourcentages basés sur le nombre d'employés salariés dans chaque cas.

d. Le GLSS ne précise ni le revenu ni le type d'institution publique.

Source: Owusu (2005)

L'analyse des coefficients de Gini basés sur le revenu montre que c'est au Nigeria que la distribution est la plus inégale (0,54). En Côte d'Ivoire, le coefficient urbain s'est amélioré, passant de 0,51 en 2002 à 0,44 en 2008. Dans les campagnes, la réduction a été spectaculaire (de 0,41 en 2002 à 0,22 en 2008), après avoir augmenté de 0,42 à 0,48 entre 1993 et 1998. Toutefois, à *Abidjan*, la crise qui a secoué le pays pendant plus d'une dizaine d'années a creusé un écart croissant entre les revenus, le coefficient passant de 0,41 en 2002 à 0,50 en 2008.

Une analyse ville par ville montre que c'est à *Lagos* que la distribution est la moins égale (0,64), tandis que d'autres villes du Nigeria ont des coefficients supérieurs à 0,40. Le plus bas des coefficients de la sous-région se trouve à *Bissau* (0,37), probablement parce que la pauvreté y est générale. Les données (basées sur la consommation) pour *Freetown* (0,32) et *Dakar* (entre 0,37 et 0,41) semblent indiquer des marchés de la consommation plus égaux et plus ouverts. La situation à *Dakar* s'explique probablement par le dynamisme du secteur informel qui, avec l'arrivée des produits chinois, s'est considérablement développé ces dernières années.

En dernière analyse, il faut conclure que les inégalités dans la distribution et la consommation en Afrique de l'Ouest sont considérables et continuent à s'aggraver. La Côte d'Ivoire et le Ghana cherchent à mieux redistribuer les richesses, tout en trouvant difficile de maintenir leurs efforts en ce sens au fil des années. Au Ghana, le coefficient de Gini (consommation) national a évolué de manière chaotique dans le temps, passant de 0,43 en 1988 à 0,38 en 1992 et 0,60 en 1998. Cela peut s'expliquer, en partie, par l'invasion de produits étrangers, qui a causé une montée du chômage en raison de la stagnation ou du déclin de certains secteurs industriels. Par exemple, l'élevage de bétail ou de volaille, deux des piliers du marché informel du Ghana, ont été sévèrement touchés par les importations de poulets d'Amérique du Sud et d'Europe. Le Bénin, lui aussi, a fait des efforts exceptionnels pour accroître la consommation, et le coefficient de Gini national s'est amélioré de 0,50 en 1999 à 0,47 en 2007.

Comment les Habitants des Taudis Survivent-ils?

Lorsque la situation économique se détériore, les citoyens sont plus nombreux à passer de l'emploi dans le secteur formel à l'économie informelle. Les recherches sur les stratégies urbaines de subsistance ont généralement adopté deux types d'approche. La première est la plus répandue et se concentre sur le secteur informel. L'autre a recours au cadre d'analyse de la "stratégie de survie" et analyse les moyens par lesquels les citoyens réagissent à la crise économique, en privilégiant les pauvres et autres catégories marginalisées. On doit aux recherches sur le secteur informel d'avoir attiré l'attention sur la pauvreté urbaine et sur le potentiel du secteur informel en matière de création d'emplois, comme sur la créativité et les talents d'entrepreneur de ceux qui y travaillent et qui survivent en dépit de règlementations publiques qui ne font rien pour les soutenir.

Toutefois, comme l'analyse tend fréquemment à se focaliser sur une activité économique donnée plutôt que sur les individus concernés, bien des recherches sur le secteur informel sont incapables de saisir les nombres croissants de citoyens qui tirent leur revenu des secteurs formel comme informel. Cette omission est particulièrement gênante vu les dimensions du phénomène. Plus bas dans l'échelle des revenus du secteur formel, tout supplément provenant d'activités parallèles "informelles" peut très bien répondre à une nécessité de survie. Toutefois, c'est l'occasion ou des rendements souvent élevés qui ont conduit de nombreux employés du secteur formel à rejoindre

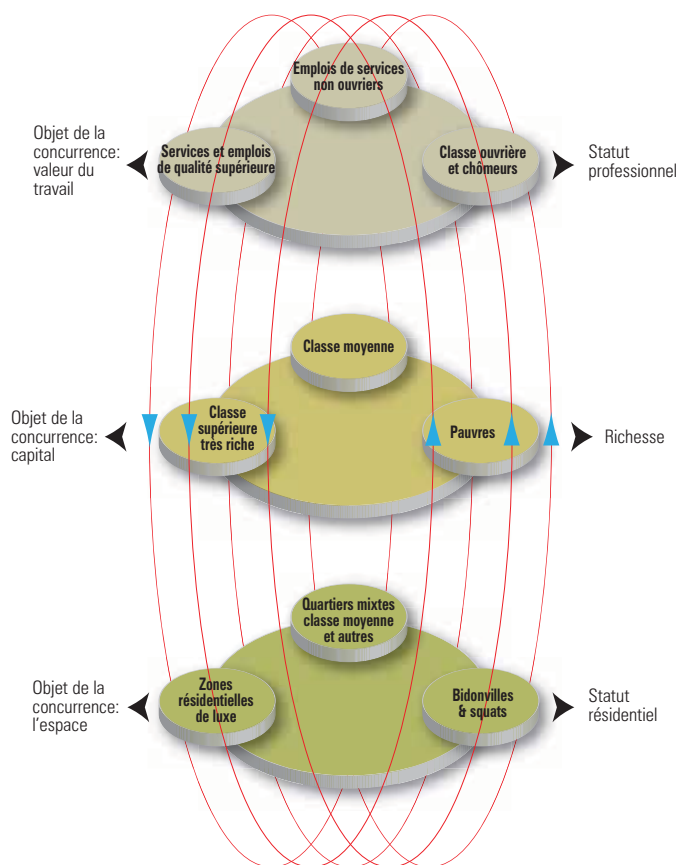
l'économie informelle, même s'ils n'ont pas toujours besoin du complément de revenu. Les activités informelles peuvent même, à l'échelle locale, se trouver monopolisées par ceux qui peuvent utiliser le secteur formel comme d'une couverture, surtout lorsqu'il s'agit du détournement de fonctions revenant au service public. Dans ces cas-là, le secteur formel n'est guère incité à régulariser les activités informelles, puisque les bénéfices que celles-ci procurent peuvent être non-négligeables et ne laissent aucune trace.

Il existe un autre cadre d'explication des stratégies des citoyens pauvres, l'approche des "modalités multiples de subsistance"



▲ Freetown, Sierra Leone. ©Tugela Ridley/IRIN

FIGURE 3.2: CATÉGORIES SOCIO-PROFESSIONNELLES ET FRAGMENTATION DE L'ESPACE URBAIN



© Guéye & Thiam, Dakar 2010

(*Multiple Modes of Livelihood (MML)*), qui se concentre sur les relations entre les processus macro-économiques et les ménages. La méthode postule que les transformations macro-économiques à travers l'Afrique ont créé des milieux favorables permettant aux individus et ménages de toutes les catégories socio-économiques de diversifier leurs sources de revenus. L'approche MML saisit bien l'acquisition de nouveaux emplois non seulement par les chômeurs, mais aussi par ceux qui dépendent avant tout de salaires fixes.

Mustapha (1992) a observé les stratégies de subsistance des classes moyennes et qualifiées au Nigeria, en montrant que des individus d'origines socio-économiques diverses participent à une multiplicité d'activités économiques. Cela n'est pas nouveau au Nigeria, mais la situation économique a amplifié le phénomène. Mustapha distingue toutefois entre stratégies de *survie* et stratégies de *subsistance*. Pour la majeure partie (non qualifiée) des ouvriers, la participation simultanée à diverses activités est essentielle à la survie individuelle comme à celle du ménage, alors que pour les plus qualifiés, c'est un moyen d'éviter ou de surmonter une détérioration des conditions de vie. L'auteur soutient en outre qu'au Nigeria, la classe ouvrière limite souvent ses activités à des fonctions caractérisées par une forte intensité de main d'œuvre, une faible intensité de capital et de faibles rendements, tandis que les travailleurs qualifiés tablent sur leur meilleur accès aux ressources financières et politiques pour s'engager dans des activités plus rémunératrices. De plus, les qualifications donnent souvent lieu à des meilleures idées de produits ou services,

ou de meilleures conditions de production. Ainsi, des travailleurs qualifiés peuvent "réemballer" l'enlèvement des déchets sous le nom d'"assainissement de l'environnement" et les travaux de couture comme "modèles à la mode", en ajustant leurs prix en fonction. Les activités des ouvriers qualifiés vont de la petite fabrication au maraîchage en passant par toutes sortes de petits emplois. Au Nigeria, les ouvriers commercialisent certains biens ou capacités individuels, comme la transformation d'une moto en moto-taxi, le maraîchage pour ceux qui ont un terrain, le petit commerce pour ceux qui n'en ont pas, et l'abus à la petite semaine de leurs fonctions publiques pour les autres.

Une étude de cas conduite dans deux villes moyennes du Ghana et un échantillon national représentatif (voir Tableau 3.6) montre que les stratégies de subsistance multiple sont devenues pratique courante. D'après l'enquête, 18 à 64 pour cent des employés salariés dans les villes du Ghana pratiquaient diverses activités économiques. L'agriculture, le commerce et la production dominaient, dans cet ordre, les "autres" activités. De plus, les activités multiples voyaient souvent la participation de ménages entiers. Autre résultat: les occasions qui permettent les stratégies de subsistance multiple ne sont pas également distribuées à travers le pays; les petits centres urbains ont les économies moins diversifiées qui procurent davantage de possibilités de revenu informel que les grands centres. Enfin, la participation aux stratégies de subsistance multiple est fonction du genre, du statut marital, de la taille du ménage et du lieu de résidence. Les individus mariés et ceux dont la famille est assez nombreuse sont plus susceptibles de participer à des activités multiples et, dans les plus grandes villes, les femmes en sont plus susceptibles que les hommes.

Faire Face à L'inégalité et à la Fragmentation Urbaines

La bonne gouvernance, dans toutes ses dimensions, peut amplifier dans une mesure non-négligeable les effets de la réduction de la pauvreté. Divers types de regroupements ou de partenariats apparaissent en réponse au besoin de gouvernance participative, mais le statut du citoyen reste largement solitaire. Non seulement les institutions officielles ont pour l'essentiel abandonné la majorité des habitants des villes, mais les interventions pratiques collectives qui pourraient prendre leur place pour fournir un certain sentiment d'appartenance se heurtent à divers obstacles. Du coup, la majorité des citoyens se retrouvent piégés par le cercle vicieux de la pauvreté, qui les laisse exposés aux chocs venus de l'extérieur comme aux aléas de la conjoncture économique et aux catastrophes liées à l'environnement.

Dans les villes d'Afrique de l'Ouest, comme ailleurs sur le continent, la fragmentation urbaine reflète l'interdépendance du revenu et de l'accès au foncier et au logement. Les diverses catégories occupent l'espace en fonction de leur revenu, et tout particulièrement de leur situation sur l'échelle de la valeur du travail. La corrélation entre revenu et domicile est d'autant plus étroite qu'il n'existe pratiquement pas de mécanisme de promotion de l'égalité ou de la mixité sociale. Pour les pauvres, en particulier, toutes les interactions sont prisonnières d'un cercle particulièrement vicieux qui les maintient systématiquement dans des conditions d'emploi et de résidence souvent déplorables. La précarité de leurs conditions de vie restreint sévèrement les possibilités qui sont les leurs de s'épanouir dans le travail, un emploi bien payé ou un revenu régulier, qui sont pourtant des conditions essentielles pour l'accès au foncier urbain et un logement convenable, comme indiqué dans la section ci-dessous.

3.3

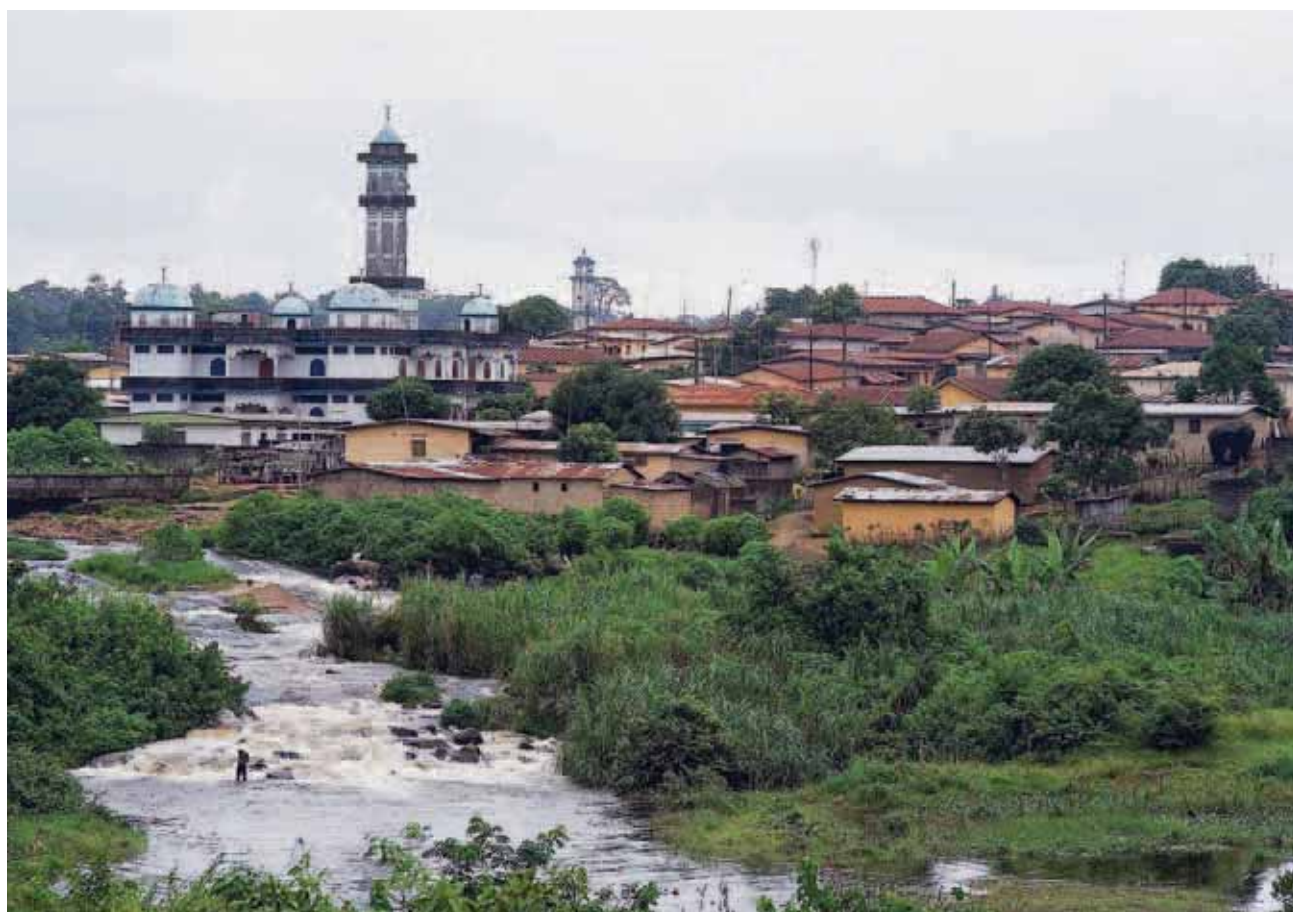
La Géographie des Marchés Fonciers Urbains

La grande diversité des pays d'Afrique de l'Ouest tient pour une part à l'héritage du colonialisme et de l'indépendance. C'est dans les systèmes fonciers, de tenure et d'administration des terres que le colonisateur a introduit une certaine forme d'unité. Les modalités de gouvernance foncière introduites par les Français, les Britanniques et, dans une moindre mesure, les Portugais ont été pour la plupart reprises tels quels par les Etats nouvellement indépendants qui entendaient conserver une maîtrise étroite des processus de gestion et de distribution des terres.

Les deux systèmes législatifs qui dominent sont le code civil français et la *common law* (droit jurisprudentiel) britannique. Dans les pays francophones, la législation foncière s'appuie toujours sur

le code civil colonial qui reconnaissait: le domaine public de l'Etat et son caractère inaliénable, le domaine privé de l'Etat qui peut être aliéné sous certaines conditions; les terrains privés pour lesquels un titre a été délivré; les terrains coutumiers; et les *terres vacantes et sans maître*. Certaines ambiguïtés entre les notions de "domaine public" et de "domaine de l'Etat" viennent brouiller la distinction entre terrain aliénable et non aliénable, et souvent pour le plus grand bénéfice de ceux qui travaillent dans les organismes publics d'administration foncière.

Certains pays francophones ont créé une catégorie foncière supplémentaire. Ainsi le Sénégal, en 1964, a-t-il introduit le "Domaine national"¹ qui inclut tous les terrains ne faisant pas partie



▲
Danané, Côte d'Ivoire. ©Guido Potters

du domaine public ou privé de l'Etat ou des collectivités locales, ou qui n'ont pas été acquis à titre privatif ni enregistrés avant le vote de la loi. Ces terrains ne sont pas propriété de l'Etat mais deviennent partie de son patrimoine. De même, au Mali², le Domaine foncier national comprend toutes les catégories foncières, ce qui donne à l'Etat un pouvoir discrétionnaire pour en ajouter à son domaine privé et les mettre sur le marché. En Afrique de l'Ouest anglophone, les catégories foncières sont plus ou moins les mêmes, mais la notion de "terrain public" aliénable et inaliénable est moins ambiguë.

Les Formes Conventionnelles et Coutumières de la Tenure

Comme les autres sous-régions au sud du Sahara, l'Afrique de l'Ouest se caractérise par un double système de tenure législative ou formelle/conventionnelle (telle que codifiée en droit) et la tenure coutumière (traditionnelle). En dépit des pressions internationales en faveur de la libéralisation des marchés fonciers urbains en Afrique, les institutions publiques conservent l'entière maîtrise de l'attribution des terrains et restreignent la fourniture de titres de propriété. Les intérêts acquis et des pratiques contestables d'administration foncière se sont combinés pour réduire le nombre des délivrances de titres en bonne et due forme. En dépit d'énormes réserves foncières – les sols appartenant surtout à l'Etat – la plupart des gouvernements sont réticents à fournir des terrains à grande échelle, la rareté bénéficiant aux intérêts acquis tout en augmentant les possibilités de pratiques prédatrices. Le Burkina Faso fait figure d'exception, puisque de vastes étendues de terrains publics ont été fournies pour l'habitat, ce qui a eu pour double effet d'alléger la pression de la demande et de peser sur les valeurs foncières.

La tenure en bonne et due forme

En raison de l'urbanisation accélérée, des évolutions dans la demande de terrains urbains sûrs et de titres de propriété de la part des investisseurs et des classes moyennes montantes dans les villes d'Afrique de l'Ouest ont contribué au développement de marchés fonciers en bonne et due forme. L'appropriation foncière à titre privé et l'accès au statut de pleine propriété débouchent sur la privatisation des terres, de nouveaux investissements, des pressions du marché sur le foncier, et, dans une moindre mesure, des politiques de régularisation de la tenure. Ces processus ont, ces 20 dernières années, été soutenus par de nouvelles législations et de nouveaux codes en matière foncière, soit pour faciliter l'appropriation privée du sol, soit pour restreindre sa prolifération. Au Nigeria, par exemple, la loi de 1978 sur l'utilisation des terres a transféré à l'Etat la propriété de toutes les terres, et tout détenteur d'un titre de propriété est devenu locataire emphytéotique d'un maximum de 99 ans en vertu d'un Certificat légal d'occupation. La tenure foncière est gouvernée par la législation, et la sécurité de la tenure est garantie par un certificat de propriété (Asiama, 2005).

Au Sénégal, une loi autorisant les détenteurs de "*Permis urbain d'habiter*" (PUH) à convertir ceux-ci en titres de propriété a été votée en 2010. Dans la majeure partie d'Afrique de l'Ouest, les permis d'habiter (voir Encadré 3.2) ou leur équivalent ne peuvent être convertis en titres de pleine propriété qu'*après* que le terrain a été aménagé. Entretemps, les pouvoirs publics conservent la possibilité d'annuler les droits de propriété au cas où les détenteurs de permis ne se conforment pas à leurs obligations en ce qui concerne la mise en valeur du terrain. En Afrique de l'Ouest, la détention d'un PUH et/ou permis de logement (la terminologie varie selon les pays)

ENCADRÉ 3.2: L'AMÉLIORATION DE LA TENURE AU MALI: DE L'ATTRIBUTION ADMINISTRATIVE A LA PROPRIÉTÉ

Il existe au Mali trois grands types de droits résidentiels:

1. Les "Décisions d'attribution" sont la forme de titre la plus élémentaire, traduction du droit de tout citoyen à posséder une parcelle de terrain. Ces droits d'utilisation temporaires sont attribués par les autorités municipales en fonction de certains critères d'éligibilité et de critères de priorité en cas d'attribution directe aux bénéficiaires individuels. Moyennant paiement d'une taxe d'utilisation, les demandeurs reçoivent des certificats d'attribution qui peuvent leur être retirés si, dans les cinq ans, ils ne construisent pas des unités d'habitation qui soient conformes à certaines normes minimum.
2. Le Permis Urbain d'Habiter (PUH) est un droit d'utilisation permanent, quoique le terrain lui-même reste propriété de l'Etat. Il est délivré par l'administration foncière une fois que la parcelle a été mise en valeur et bâtie en conformité avec les normes et les règles de construction (coefficients de surface au sol et matériaux de construction, en particulier). Ces titres donnent la sécurité de la tenure, et peuvent être cédés et hypothéqués s'ils sont passés par l'enregistrement, seule procédure à même de rendre le titre entièrement sûr. Comme l'enregistrement est facultatif, sujet à des procédures complexes et à des coûts élevés, il reste rare.
3. Le régime de la propriété a été aboli lors de la révolution de 1983 avant d'être rétabli il y a quelques années. Les droits de propriété prennent la forme matérielle de Titres Fonciers qui ne passent pas obligatoirement par l'enregistrement. Pour obtenir ce type de titre, le demandeur doit: (a) être déjà détenteur d'un PUH; (b) avoir dépensé au moins 30 fois le montant de la taxe d'utilisation sur la mise en valeur résidentielle; et (c) s'acquitter auprès de l'autorité publique d'un "prix" équivalent au double de la taxe d'utilisation initialement payée.

reste le type le plus courant de tenure en bonne et due forme en milieu urbain. Sous la forme dans laquelle ils sont attribués aux demandeurs par l'administration centrale ou locale, ces permis sont (a) valables pour une durée limitée; (b) soumis à condition (la conversion en permis permanent ou en titre de propriété passe par l'aménagement préalable en conformité avec des normes minimum de construction/urbanisme ou de dépenses, les délais habituels étant de trois à six ans); et (c) révocables (faute de mise en valeur dans les délais prescrits). Ces permis laissent des traces écrites dans le Livre foncier mais sans passer par l'enregistrement en bonne et due forme. Si le détenteur du permis est en mesure de satisfaire à ses obligations, le permis temporaire peut, en principe, être converti en permis permanent et, dans une étape ultérieure, en titre de propriété pleine et entière dûment enregistré.

Le PUH ne peut être cédé tant que le terrain n'a pas été mis en valeur. Bien que la sécurité de la tenure qui s'y attache soit plutôt élevée, il est rare que les détenteurs soient en mesure de se conformer aux normes de construction ou d'investissement et aux délais qui s'y attachent. Par conséquent, la sécurité est en fait suspendue à la décision des pouvoirs publics. La plupart des détenteurs de permis sur des lotissements lancés à l'initiative des pouvoirs publics ont été incapables d'aller au bout du processus.

La tenure coutumière

La tenure coutumière reste, de loin, la plus répandue dans les villes d'Afrique centrale et de l'Ouest. Au sens strict du terme, la propriété foncière coutumière désigne la possession collective de droits d'utilisation et d'attribution de terrains agricoles ou de pâture par un groupe qui a en partage la même identité culturelle. La commercialisation des canaux coutumiers de fourniture de terrains a modifié les relations au sein des systèmes coutumiers, et on ne trouve plus la forme originelle de la tenure coutumière dans les zones urbaines ou semi-urbaines, ni même dans bon nombre de zones rurales. C'est pourquoi il vaudrait mieux parler de tenure et de marchés fonciers "néo-coutumiers" (Durand-Lasserve & Mattingly, 2005).

La tenure coutumière régit une large gamme de situations, parmi lesquelles c'est avant tout le degré de reconnaissance par les pouvoirs publics qui fait la différence puisqu'il décide tant de la sécurité que de la possibilité d'être intégré dans le marché foncier officiel. Les droits fonciers coutumiers ont beau être reconnus par les pouvoirs publics la plupart du temps (que ce soit de par la législation et/ou

la constitution), cette reconnaissance est habituellement limitée à certains types de sols ou de zones. Tel est le cas, par exemple, du Ghana (voir Encadré 3.3), notamment dans la région de *Kumasi*, ou en Guinée à *Conakry*³, et plus récemment, moyennant certaines restrictions, au Burkina Faso, au Mali et au Niger, où depuis 2000/02 le droit reconnaît la propriété foncière collective coutumière. Cela n'empêche pas que les droits de propriété peuvent être annulés si les détenteurs de droits coutumiers ne se conforment pas à leur obligation de mettre le terrain en valeur dans un délai bien défini.

Dans certains pays d'Afrique de l'Ouest, où la reconnaissance des systèmes coutumiers est limitée aux zones rurales, les modes de gestion coutumière sont souvent tolérés dans les zones suburbaines. Cela signifie que les instances coutumières *peuvent* opérer en zone urbaine, mais à leur propre risque, vu les pouvoirs discrétionnaires de l'Etat sur le foncier. Dans les anciennes colonies françaises, cette situation est clairement liée au concept de propriété (a) tel qu'il est défini par le code civil, et (b) comme faisant partie d'un modèle politique centralisé hérité de la France qui se caractérise par le

ENCADRÉ 3.3: LA TENURE COUTUMIERE AU GHANA



▲ Canton de Cape Coast (Ghana). ©Trevor Kittelty/Shutterstock

Au Ghana, les droits fonciers coutumiers sont reconnus et protégés par la constitution de 1992. Les propriétaires indigènes exercent tous les droits attachés à la propriété: propriété, gestion, vente, recevoir paiement, décider des usufruitiers, les conditions générales de l'octroi de ces droits, fixation du prix, etc. En dépit de tous ces droits formels, pourtant, la propriété foncière coutumière

est souvent considérée comme informelle en raison de la nature de la transition sur le marché. Au Ghana, c'est 90-95 pour cent des terrains péri-urbains qui sont détenus et gérés par la coutume. Les régimes juridiques et coutumiers fonctionnent en parallèle, ce qui veut dire qu'il n'est pas toujours facile de déterminer qui est habilité à aliéner une parcelle de terrain (Augustinus, 2002).

Dans tout le pays, 80 pour cent des terres sont détenues et gérées sous et par le régime coutumier. Le solde est propriété de l'Etat sous divers régimes juridiques assortis de diverses pratiques, qui vont de la propriété pleine et entière à la gestion par l'Etat de terrains dépendant du régime de la coutume.

monopole de l'Etat sur la terre, son contrôle sur les marchés fonciers, et des systèmes de gestion centralisés. La tradition coutumière dans les lotissements en banlieue donne à ces pratiques une certaine légitimité et une certaine protection contre l'expulsion. Les lotissements placés sous le régime coutumier sont habituellement reconnus au Bénin, au Cameroun et en Namibie, bien qu'ils ne soient pas légaux *stricto sensu*.

Les recherches sur l'évolution et les dynamiques observées ces 20 dernières années dans une dizaine de pays d'Afrique de l'Ouest et une demi-douzaine d'autres en Afrique centrale⁴ montrent que dans la première citée de ces sous-régions, et à l'exception de la région de Kumasi au Ghana,⁵ les droits fonciers coutumiers ne sont plus depuis longtemps reconnus formellement par l'Etat dans les zones urbaines et péri-urbaines. Toutefois, ces droits ont été tolérés, y compris au Sénégal où on croyait pourtant qu'ils avaient été supprimés. Sous la pression de la société civile et avec l'adoption d'attitudes plus réalistes en matière de politique foncière, les droits coutumiers sont de plus en plus formellement reconnus (quoique sous condition) dans les zones rurales et péri-urbaines (comme au Bénin depuis 2007 et au Burkina Faso depuis 2008). Pourtant, les pouvoirs d'expropriation dont dispose l'Etat lui permettent de primer sur n'importe quelle décision légale de gestion foncière, comme au Mali où les droits fonciers collectifs sont reconnus tant que l'Etat n'a pas besoin d'intégrer le terrain en question dans son propre domaine. Au Ghana, la loi de 1962 sur le domaine foncier de l'Etat autorise les pouvoirs publics à exproprier moyennant indemnisation.

Bien que bon nombre de droits fonciers non-formels soient désignés comme "coutumiers" (y compris là où les pratiques coutumières n'existent plus) les autorités les considèrent souvent comme illégaux. Tel est particulièrement le cas des occupations illégales de terrains urbains (*squats*) sur des terrains ne se prêtant pas à l'aménagement mais où les occupants n'ont aucune sécurité de tenure. Les pressions sur les terrains urbains se combinant avec l'extension de la pauvreté urbaine, l'occupation illégale est en augmentation rapide dans les villes d'Afrique de l'Ouest.

Les Institutions Foncières Urbaines

Les institutions foncières urbaines officielles

En Afrique de l'Ouest, le gouvernement est responsable de l'enregistrement initial des terres à son propre nom et de l'attribution de terres provenant de son domaine privé par le biais de permis administratifs auxquels sont attachés des droits de propriété ou des baux emphytéotiques. Dans les pays francophones, l'enregistrement se fait au *Livre foncier* sous la responsabilité conjointe de la *Direction des Domaines* et de la *Direction du Cadastre*. En Afrique de l'Ouest anglophone, l'enregistrement des titres fonciers revient au conservateur des titres (*Registrar of Titles*).

Ces 20 dernières années, la gestion foncière a été progressivement décentralisée en Afrique de l'Ouest. Les attributions foncières et certaines fonctions de gestion concernant le domaine de l'Etat ont été transférées à des services locaux. Toutefois, la décentralisation n'a rien d'uniforme d'un pays à l'autre. Au Mali, par exemple, une fois transférée l'administration foncière aux autorités municipales, le gouvernement central conserve un rôle dans les attributions foncières à l'échelon local et conserve aussi toutes les fonctions d'enregistrement des titres. Dans la pratique, cette "décentralisation" revient souvent à une simple déconcentration au bénéfice des antennes locales d'institutions centrales, les gouvernements restant manifestement réticents à décentraliser la gestion foncière. La décentralisation est supposée être bénéfique pour les villes, mais ce n'est pas vraiment le cas tant que la répartition territoriale des compétences n'aura pas

été clairement délimitée. De plus, les liens entre administration et gestion foncières manquent trop souvent de clarté pour que les bénéficiaires d'une gouvernance foncière décentralisée puissent se faire sentir à l'échelon local.

Les institutions foncières coutumières

Dans tous les pays d'Afrique de l'Ouest, les gouvernements en viennent de plus en plus à reconnaître le rôle des institutions coutumières dans l'attribution de terrains pour l'habitat. Dans la plupart des pays, les cessions régies par le droit coutumier sont désormais authentifiées et archivées par les collectivités locales, dans ce que l'on peut considérer comme un premier pas vers une formalisation progressive de la tenure. Entretemps, de nouveaux opérateurs font leur apparition dans le processus coutumier pour tenter de garder une meilleure maîtrise des pratiques coutumières. Par exemple au Ghana, les chefs et les anciens conservent leur place centrale dans la gestion foncière coutumière, mais les Comités d'aménagement des villes (*Town Development Committees*), constitués de représentants des populations locales, supervisent les aménagements dans les zones de peuplement. Ils veillent à ce que les revenus des cessions foncières aillent bien au financement de projets d'aménagement dans la ville. Les autorités traditionnelles continuent à octroyer des terrains, mais les procédures sont validées par les Commissions foncières qui veillent à leur conformité avec les exigences légales (Asiama, 2005).

Comment Fonctionnent les Marchés Fonciers

Dans les villes d'Afrique centrale et de l'Ouest, le foncier urbain peut être acquis auprès de l'Etat, du secteur privé formel et des canaux coutumiers informels.

Les attributions de terrains publics par l'Etat

Le foncier urbain est majoritairement attribué par l'Etat, les collectivités locales et les organismes publics. Certains pays – Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Nigeria, Sénégal, entre autres – ont ajouté à l'offre par des attributions de lots viabilisés résidentiels ou commerciaux à des individus ou des aménageurs privés aux fins de lotissement.

- L'acheteur se voit accorder la propriété pleine et entière. Le terrain est titré et la cession est enregistrée. Le terrain est vendu à sa valeur de marché ou en-dessous. La méthode la plus répandue, et de loin, pour l'attribution par les pouvoirs publics de terrains pour l'habitat en Afrique centrale et de l'Ouest est celle des permis administratifs (certificat d'attribution de parcelle, permis d'occuper, permis urbain d'habiter, etc.). Les coûts sont bien moins élevés que pour les terrains titrés vendus directement par les pouvoirs publics. Les attributions foncières par les pouvoirs publics visent les catégories à revenus moyens et leur frange inférieure, mais en pratique les bénéficiaires sont les catégories à hauts revenus.

Les marchés fonciers privés formels

Les parcelles en milieu urbain et péri-urbain vendues par le canal des marchés privés en bonne et due forme ont d'abord été fournies par le biais des attributions foncières réalisées par les pouvoirs publics. Les recherches au Bénin, au Burkina Faso, au Mali, au Rwanda et au Sénégal montrent que seuls 10 à 30 pour cent d'une population donnée peuvent accéder au foncier à travers les marchés formels en faisant l'acquisition de:

- terrains pourvus de titres de propriété ou d'un bail à long terme et mis sur le marché par les propriétaires privés. Les droits

d'aménagement et de conversion rurale-urbaine dépendent des normes d'urbanisme, d'utilisation des sols et de construction; et

- terrains vendus par les aménageurs privés qui peuvent être aménagés ou bâtis, ou non. Dans tous les cas, les droits fonciers ont été ou vont être enregistrés, à titre soit de propriété soit de bail à long terme. Le titre de propriété a été ou va être délivré lorsque les aménagements sont achevés (c'est-à-dire, fourniture de services, ou construction dans le cas d'aménagements privés pour l'habitat). Le terrain est vendu au prix du marché.

Les marchés fonciers coutumiers et informels

- L'accès au foncier à travers les canaux (néo)coutumiers fournit 60 à 80 pour cent des besoins de l'habitat urbain dans la sous-région. Cette formule allie la coutume à la pratique formelle et informelle; cela se fait à travers les individus qui se sont vu octroyer des droits fonciers au titre d'un système coutumier, mais qui traitent ces droits comme des marchandises à échanger. Cette formule donne une certaine légitimité à la coutume (PRUD, 2005; Durand-Lasserve, ITDG).
- L'accès par occupation illégale (*squat*) n'est pas prédominant dans les villes d'Afrique de l'Ouest, mais ce type d'établissement s'y est beaucoup répandu ces 10 dernières années. Cette forme d'accès au foncier est elle aussi devenu une marchandise, comme tous les autres canaux d'accès informel, et se fait donc moyennant paiement. Dans bien des villes où la tenure coutumière n'est pas formellement reconnue, les pouvoirs publics ne distinguent pas entre lotissement informel et occupations illégales, les deux étant qualifiés d' "établissements informels". Les propriétaires d'unités d'habitat dans les lotissements coutumiers et informels peuvent, en principe demander la régularisation de la tenure et une forme plus sûre de tenure, comme les permis d'occuper.

Ces systèmes dominants de fourniture de terrains comportent leurs propres mécanismes d'attribution et d'estimation de la valeur, mais ceux-ci n'empêchent pas une forte articulation entre marchés fonciers formels et informels, publics et privés. Pris dans leur ensemble, les

marchés fonciers forment un seul système. Par conséquent, toute modification dans un compartiment de ce marché a des répercussions sur les autres. Par exemple, la baisse des attributions d'un certain type induit un accroissement dans d'autres. Ainsi, la forte demande des aménageurs privés à *Dakar* ces cinq dernières années a augmenté la pression sur les marchés fonciers informels dans les pourtours urbains. On peut assister aussi à la situation inverse: au Burkina Faso ces 10 dernières années, l'attribution massive de terrains publics a allégé les pressions exercées par la demande sur les marchés fonciers informels/coutumiers.

Lorsque l'accès aux marchés fonciers officiels est impossible ou trop onéreux, les opérateurs se tournent vers les marchés où la sécurité de la tenure n'est pas garantie, et on revend les parcelles sur le marché officiel des terrains titrés (voir Encadré 3.4). Certains opérateurs sont bien placés pour acquérir ou se voir attribuer un terrain dans un segment du marché où les prix sont abordables mais la tenure toujours peu fiable (marchés fonciers coutumiers ou informels, ou attribution de permis administratifs d'occuper); ils espèrent ainsi faire améliorer ou régulariser la tenure sous une forme ou une autre avant de revendre la parcelle, l'objectif étant de capter une partie non-négligeable de la plus-value ainsi attachée au terrain. L'accès aux pouvoirs politique et administratif est l'une des conditions de la réussite de ce type de transaction spéculative.

La dynamique des marchés fonciers urbains en Afrique de l'Ouest

Ces 10 dernières années, les modifications apportées aux cadres juridiques et réglementaires de la gestion et de l'administration foncières ont accéléré la libéralisation des marchés. Les réformes, lois et nouveaux codes ont introduit le droit à la propriété foncière privée dans la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest, même là où la terre avait longtemps été considérée comme l'affaire exclusive des pouvoirs publics. Et pourtant, cette propriété privée ne procure pas une protection complète, puisque les pouvoirs publics recourent fréquemment à leur droit d'expropriation afin d'acquérir des terrains

ENCADRÉ 3.4: LE PRIX DU MARCHÉ DÉPEND DU TYPE DE TENURE

A Dialakorodji, village de banlieue à 15 km du centre de Bamako (Mali), une parcelle de 400 à 900 m² cédée sur le marché par un propriétaire coutumier s'échange contre 150 000 à 300 000 francs CFA (XOF) (soit US \$320 à 640). L'acte de vente est authentifié par le chef de village et deux membres du conseil municipal. La vente étant ainsi légalisée, et après paiement d'un droit de mise en valeur de XOF50 000 (soit US \$160), la valeur de marché de la parcelle augmente pour atteindre un demi à un million de francs (US \$1,060 à 2,120). Lorsque le propriétaire peut acquérir un titre de propriété pleine et entière, le prix de la parcelle va se situer entre 2,5 et trois millions de francs (US \$5,300 à 6,400).

La différence de prix est parfois partagée entre le vendeur, les autorités municipales, les fonctionnaires et les responsables qui ont participé au processus de régularisation, ainsi que la Direction des domaines de l'Etat et le service du cadastre. Une partie des montants paie les droits et taxes administratifs et autres. Le reste est partagé à l'amiable entre le propriétaire et ceux qui ont facilité la régularisation.

ENCADRÉ 3.5: QUAND LE SÉNÉGAL VEUT REGULARISER LA TENURE

En 1991, le Sénégal⁶ a décidé d'institutionnaliser le processus de régularisation de la tenure lancé en 1989 et de mettre au point un Programme de Restructuration de l'Habitat Spontané). En juillet 1991, un décret a fourni le cadre réglementaire de l'amélioration des établissements et de la régularisation de la tenure. Dans une première étape, l'objectif était de régulariser le statut de quelque 410 000 individus, ce qui représentait 30 pour cent total (estimé) de la population vivant dans les établissements informels. Le programme se concentrait sur la région de la capitale Dakar et sur Pikine, et portait sur 41 000 parcelles étalées sur plus de 1 400 ha (soit une moyenne de 341m² par parcelle). Entre 1995 et 2002, toutefois, en raison du manque de moyens financiers et humains, outre l'obstruction des institutions responsables de l'enregistrement et de l'administration fonciers, l'objectif initial de 40 960 parcelles a été réduit de 90 pour cent (soit seulement 4 800 parcelles). Le nombre de titres délivrés a même été encore plus réduit: entre 1991 et septembre 2007, moins de 1 600 titres matérialisant des droits fonciers ont été octroyés dans la région de Dakar (y compris Pikine et Rufisque).

à aménager, y compris des terrains privés. Toutefois, à travers toute l'Afrique de l'Ouest, l'appropriation et les marchés fonciers privés se voient de plus en plus reconnus par la législation ou les politiques nationales, comme par exemple au Bénin, au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire et plus récemment au Sénégal (loi constitutionnelle N° 2001-03), ou au Nigeria par la Politique nationale de l'habitat lancée en 2002.

Autre phénomène récent en Afrique de l'Ouest: les politiques publiques commencent à mettre l'accent sur l'amélioration de la tenure et les schémas de régularisation (Durand-Lasserve & Selod, 2009), en dépit de la résistance de nombreux institutions et organismes publics chargés de l'administration foncière. L'enjeu actuel consiste à renforcer et sauvegarder la tenure pour les habitants des établissements informels, sans pour autant entamer la capacité du secteur public à fournir des infrastructures et services améliorés ou des options de réaménagement dans des emplacements urbains de premier choix. Toutefois, jusqu'à présent la régularisation de la tenure n'a eu que des résultats limités dans les villes d'Afrique de l'Ouest (voir Encadré 3.5).

Marchés Fonciers, Formes et Configurations Urbains

Les marchés et les prix du foncier sont les principales forces d'entraînement de l'expansion territoriale des villes et des configurations socio-géographiques. Les pressions de la demande et la hausse des prix qui l'accompagne ont progressivement exclu les pauvres de l'accès au foncier urbain. On voit ici à l'œuvre quatre mécanismes convergents qui sont étroitement liés à la dynamique des marchés fonciers, à savoir:

- Les valeurs de marché du foncier urbain augmentent plus vite que les revenus des ménages;
- Les terrains d'un coût abordable pour l'habitat en centre ville et à l'intérieur des pourtours urbains deviennent rares;

- Les expulsions des populations des taudis des centres-ville au nom de l'intérêt public, de la sécurité et de la santé publique; et
- Des déplacements et expulsions sous la pression des marchés (Durand-Lasserve in Huchzermeyer & Karam, 2007)

L'étalement urbain non maîtrisé est une autre conséquence spatiale de la hausse des valeurs foncières et s'exprime à travers les aménagements de terrains informels et coutumiers. Avec les augmentations régulières des prix des parcelles proches des centres-ville, l'absence de règles contraignantes dans des zones situées au-delà des limites administratives de la municipalité encourage l'expansion spatiale des villes dans les zones péri-urbaines, surtout là où les règles législatives ou coutumières ne sont pas en mesure de refréner la spéculation foncière. A plus long terme, le coût de l'étalement urbain pour les pouvoirs publics (fourniture d'infrastructures et de services) et pour la population (dépenses pour les services de base et les transports) seront considérables.

Cette conjonction de facteurs a pour conséquence majeure la ségrégation sociale dans l'espace, la géographie de la pauvreté recoupant celle de l'insécurité de la tenure et du mauvais accès aux services et infrastructures urbains. L'un des grands défauts des systèmes fonciers informels et coutumiers tient à leur incapacité à fournir des services convenables (eau, assainissement, électricité, enlèvement des déchets, voirie, etc.). La demande de terrains est telle que les aménageurs informels et coutumiers ne voient aucun avantage à fournir des infrastructures de base ou même à se conformer aux normes minimum en matière de plans de masse. Même dans des zones où la reconnaissance des attributions foncières coutumières permettrait de maîtriser l'aménagement foncier, comme du côté de *Kumasi* au Ghana, nombreux sont ceux qui ne se soucient pas d'obtenir un permis d'urbanisme avant d'aménager leur terrain (Asiama, 2005), en raison de normes irréalistes et de règles d'urbanisme rigides, de politiques d'aménagement inefficaces et de l'incapacité des services à délivrer les permis dans des délais convenables.



▲ Bamako, Mali. ©Joseph Guiebo

L'administration Foncière Urbaine Conventionnelle et Ses Limites

L'accès au foncier urbain, à l'enregistrement des titres ou à la régularisation de la tenure passe invariablement par des procédures administratives extrêmement pesantes qui peuvent se prolonger jusqu'à deux ans et font intervenir un grand nombre de services. Au Nigeria, par exemple, toute personne désireuse d'acquérir un terrain officiellement enregistré et libre de tout litige doit passer par 21 procédures qui peuvent prendre 274 jours en moyenne, et payer des droits se montant à 27 pour cent de la valeur du bien (World Bank, 2004). A *Dakar*, avant la simplification de la procédure en 1993, l'octroi des droits de propriété se faisait en 44 étapes faisant intervenir 12 processus distincts auprès des administrations locales et centrales, et cela résultait déjà d'une première simplification des procédures. En 2005, seuls 25 pour cent des ménages ayant droit à la régularisation de la tenure dans l'établissement informel de Dalifort s'étaient vu octroyer des droits de propriété. La ville de Pikine, dans la Région métropolitaine de Dakar, compte 870 000 habitants, mais le service local du cadastre ne peut traiter que 3 600 enregistrements, cessions et demandes de lotissement par an (ILD, 2009).

Au Burkina Faso, la conversion de "temporaire" à "permanent" d'un permis administratif, ou en bail emphytéotique, se heurte à de nombreux obstacles. Vestige lointain d'un contrôle étatique hors d'âge, le processus de conversion peut prendre jusqu'à un an et demi et exige de nombreuses démarches. On peut y voir aussi, de manière plus brutale, une manœuvre d'obstruction délibérée à la régularisation de la tenure de la part d'instances d'administration foncière soucieuses de faciliter la corruption et autres "encouragements" de la part des demandeurs. L'attribution de droits de propriété demande habituellement une évaluation cas par cas. La longueur et les "coûts" de ces procédures découragent la formalisation des droits de propriété, ce qui a de sérieuses répercussions sur les marchés immobiliers. Les autres grands obstacles au développement du marché foncier officiel sont notamment le quasi-monopole de l'Etat sur le foncier, la faiblesse de l'administration foncière, des règles de marché inadaptées, le manque de transparence et une administration foncière corrompue.

Au Nigeria, la loi de 1978 sur l'utilisation des sols a donné au gouverneur de chaque Etat la maîtrise et la gestion du foncier urbain à travers les certificats d'occupation, alors que les collectivités locales peuvent octroyer des droits d'occupation pour l'agriculture et autres utilisations. En dépit de cette législation (ou peut-être à cause d'elle), les entreprises et individus désireux d'acquérir des terrains urbains se trouvent toujours en butte à divers obstacles, notamment du fait que l'expansion spectaculaire du secteur des hydrocarbures et de la démographie se sont suivies de peu. La nouvelle législation a encouragé la spéculation foncière, surtout combinée avec l'approche conventionnelle de la planification de l'utilisation des sols qui a prévalu dans les plus grandes villes du pays, dont *Aba*, *Enugu*, *Kaduna*, *Lagos* et *Port-Harcourt*.

Dans toutes les villes d'Afrique de l'Ouest francophone, les règles d'urbanisme et les normes de construction font obstacle au développement de marchés fonciers et de l'habitat en bonne et due forme. La situation se trouve aggravée par trois facteurs qui entravent le développement du crédit-logement:

- Le secteur officiel de l'aménagement foncier et immobilier est encore presque embryonnaire, avec des capacités de production limitées;
- Le prix des aménagements privés est fixé très au-dessus des

moyens de la plupart des ménages; et

- La sécurité de la tenure qui s'attache à un grand nombre de parcelles est si défectueuse que celles-ci ne peuvent pas servir de gage en bonne et due forme pour garantir un prêt bancaire.

Au Burkina Faso, par exemple, les prêts au logement ne se sont montés qu'à 0.5 pour cent du produit intérieur brut (PIB) en 2004. Des proportions du même ordre se retrouvent au Ghana et au Nigeria. Le Sénégal et le Mali font beaucoup mieux avec des montants équivalents à 20 pour cent.⁷ Le sous-développement de ce type de service reflète la situation générale de l'économie de ces pays, avec leurs taux élevés de pauvreté et d'analphabétisme.

Jusqu'à une date récente, la plupart des gouvernements d'Afrique de l'Ouest toléraient les marchés fonciers informels, partant du principe qu'ils finiraient par céder la place à des marchés modernes et officiels. On supposait en outre que seule la propriété privée pleine et entière pouvait inciter à l'investissement foncier, et que la sécurité de la tenure ne pouvait être acquise que grâce à des terrains titrés et à l'enregistrement (Durand-Lasserve *et al.*, 2009). Toutefois, la réalité du terrain est tout autre et, dans toute l'Afrique de l'Ouest, l'enregistrement et les titres n'ont eu que des résultats très limités.

Quand les Établissements Irréguliers Suppléent Aux Carences du Marché Foncier

Dans la grande majorité des villes d'Afrique centrale et de l'Ouest, les pauvres et des proportions notables des catégories à revenus faibles ou moyens sont incapables d'accéder aux marchés fonciers officiels, qu'ils soient publics ou privés. A l'exception du Burkina Faso, la fourniture publique de foncier et d'habitat urbains est partout en baisse régulière en raison du manque de moyens et de volonté politique, de la corruption généralisée et d'obstacles administratifs et techniques. Le secteur privé officiel ne pourvoit pas aux besoins des ménages à faibles revenus, à moins qu'il soit fortement subventionné. Cette situation rend les marchés fonciers informels plus attrayants puisque plus souples, avec des délais plus courts et des coûts de transaction peu élevés, et où la tenure est considérée comme assez sûre pour encourager un certain investissement dans le terrain et l'habitat. Toutefois, l'efficacité de ces marchés s'agissant des catégories les plus pauvres de la population urbaine doit être mise en question, de même que leur caractère durable et leur facilité d'accès, surtout en l'absence de politiques publiques pour les soutenir. On peut s'interroger sur la viabilité de la fourniture de terrains (néo-) coutumiers pour deux grandes raisons:

- L'offre de terrains (néo)coutumiers à distance raisonnable des villes est en train de se tarir et les réserves se trouvent de plus en plus loin des limites urbaines, des lieux de travail et des services de transport en commun, ce qui limite sérieusement la capacité du secteur à satisfaire vraiment la demande de foncier et d'habitat urbains; et
- La nature informelle d'un titre ne signale pas nécessairement que la tenure n'est pas sûre. Même en l'absence de reconnaissance en bonne et due forme par l'institution publique, la caution accordée par la population et le voisinage procure en général la sécurité de la tenure. Ce dispositif risque toutefois de perdre de son efficacité en cas de litige entre propriétaires coutumiers, particulièrement entre ceux qui attribuent les terrains et les autres membres du groupe, ou entre propriétaires coutumiers et pouvoirs publics à propos de la légitimité des droits accordés par la coutume.

Des observations récentes dans des villes d'Afrique de l'Ouest confirment que la mise sur le marché de terrains (néo-)coutumiers



▲ Bidonvilles de West Point, Monrovia, Liberia. Un exemple de quartier informel donnant prise à des inondations subites. ©Tugela Ridley/IRIN

répond de plus en plus à la demande des catégories à moyens et moyens-bas revenus. Les projets d'aménagement de logements attirent de moins en moins de monde dans les zones urbaines, soit que les pratiques coutumières soient reconnues (Ghana), ou tolérées et simplifiées par des pratiques administratives destinées à les intégrer (Bénin), ou non formellement reconnues (Sénégal).

Le tarissement des réserves foncières coutumières s'accompagne d'une concurrence accrue de la part des catégories à moyens et moyens-bas revenus ainsi que de la reconnaissance *de facto* du foncier coutumier par la plupart des pays afin d'en accélérer la commercialisation. D'un autre côté, la réticence des pouvoirs publics à reconnaître l'octroi de titres fonciers coutumiers suscite des politiques urbaines et foncières dont les effets non recherchés peuvent poser des obstacles supplémentaires à l'accès des ménages à l'habitat. Le pluralisme juridique et la diversité des marchés fonciers ne sont pas pris en compte, ce qui ne peut qu'aggraver l'exclusion de fait d'une majorité de la population urbaine de l'Afrique.

La formalisation des transactions foncières régies par les systèmes néo-coutumiers est déjà en cours, ne serait-ce que progressivement, dans toutes les zones urbaines: le recours à témoins dans les transactions foncières s'institutionnalise et les transactions sont souvent authentifiées par des services officiels locaux ou parfois centraux. Bien que les acquéreurs se voient rarement pourvoir d'un quelconque titre en bonne et due forme, ils sont généralement en mesure de fournir un document-papier d'une sorte ou d'une autre (généralement un acte de vente contresigné par des fonctionnaires

municipaux, ou un certificat délivré par les services administratifs spécialisés) qui les protège contre les tentatives d'expulsion forcée. En outre, la conservation à l'échelon local de traces écrites de transactions informelles permet de résoudre l'un des principaux problèmes liés aux systèmes néo-coutumiers, à savoir les attributions multiples de la même parcelle à différents acquéreurs, pratique courante facilitée par la collusion des autorités coutumières et officielles. Les traces écrites améliorent aussi la sécurité de la tenue; pour défendre ses droits, on s'appuie sur un papier comme sur les moyens de preuve coutumiers.

L'économie Politique du Foncier Urbain

Dans les villes d'Afrique de l'Ouest, le débat en cours sur la libéralisation des marchés fonciers, la formalisation de la tenure et l'intégration dans le marché officiel de mécanismes coutumiers illustre bien les relations entre le foncier et le pouvoir politique. Le principe de la *domanialité* confère aux pouvoirs publics le droit exclusif d'attribuer et d'enregistrer des terrains qui n'ont pas déjà fait l'objet d'une acquisition et d'un titre privés, ce qui en pratique exerce un effet restrictif sur la régularisation en bonne et due forme des droits informels et coutumiers (Comby & Gerber, 2008). Il existe aujourd'hui en Afrique de l'Ouest un large consensus sur le besoin de clarifier, de réglementer et parfois de régulariser la tenure coutumière. En fonction des participants, la raison d'être de cette nouvelle approche est le reflet d'objectifs divers, complémentaires et



▲
Freetown, Sierra Leone. ©Leonardo Viti/Shutterstock

parfois contradictoires, à savoir:

- Préserver la propriété coutumière des pressions du marché, ou faciliter l'intégration des marchés fonciers coutumier et officiel;
- Améliorer la sécurité de la tenure pour les occupants d'aménagements informels et coutumiers;
- Rendre le foncier coutumier disponible pour l'agriculture comme pour les aménagements urbains;
- Augmenter l'offre foncière par le biais de la formalisation de la tenure et des programmes de privatisation du foncier;
- Attirer l'investissement dans le foncier et l'habitat;
- Développer le crédit foncier hypothécaire;
- Réduire le nombre des litiges fonciers; et
- Assurer la paix et la stabilité sociales.

La formalisation de la tenure coutumière vise avant tout à augmenter l'offre sur les marchés fonciers officiels en ville. Telle est l'une des conclusions d'une étude conduite au Mali en 2009 (ADL-GTZ, 2009). Dans la plus grande partie des zones rurales qui ont de quoi attirer les investisseurs, la formalisation de la tenure coutumière n'est pas envisagée. Toutefois, dans les zones rurales et péri-urbaines dont on estime qu'elles ont un fort potentiel économique et où le foncier est sous la pression de la demande, cette formalisation est considérée comme une priorité. Les institutions publiques centrales et locales ainsi que les instances locales élues y sont généralement favorables, de même que les organisations de la société civile qui voient à bon droit dans la formalisation une composante essentielle de la sécurité de la tenure. Les propriétaires coutumiers

sont généralement disposés à coopérer là où ils s'aperçoivent que l'érosion en cours de leurs prérogatives est irréversible sous la pression conjointe de l'Etat, de la loi de l'offre et de la demande et des collectivités locales.

La corruption en matière d'administration foncière est étroitement liée au principe de la *domanialité*, qui donne à l'autorité publique le pouvoir exclusif d'attribuer des terrains et de régulariser la tenure foncière, ainsi qu'à la coexistence de marchés fonciers formels et informels qui fonctionnent avec des échelles de prix différentes. Les administrateurs fonciers ont toute discrétion pour se prononcer en faveur d'une véritable régularisation de la tenure. Etant bien conscients des avantages que celle-ci va avoir pour les bénéficiaires, ils vont invariablement demander leur part des bénéfices escomptés. On peut observer ce genre de situation à des degrés divers et, à une seule exception près, dans toutes les villes d'Afrique centrale et de l'Ouest. La corruption est ainsi entretenue à tous les échelons de l'administration foncière, ce qui n'est pas sans effets sur l'attribution de terrains publics ou sur la régularisation de la tenure.

Comme la valeur de marché d'un terrain est fonction du degré de sécurité de la tenure qui s'y attache, la stratégie des opérateurs sur le marché foncier urbain comporte en général les trois étapes suivantes: (i) délivrance d'un permis administratif d'occuper non-cessible par une institution publique ou le marché informel; (ii) demande d'amélioration ou de régularisation de la tenure et, ultérieurement, d'un titre de propriété; et (iii) revente du terrain sur le marché officiel.

3.4

La Géographie du Changement Climatique

L'Afrique de l'Ouest, et notamment ses confins sahéliens comme le Burkina Faso, la Mauritanie, le Niger et le nord du Nigeria, a connu une instabilité chronique de sa météorologie depuis le début des années 1970. La sous-région a subi des baisses marquées des précipitations et de ses séries hydrométriques autour de 1968/72. En prenant 1970 comme l'année de transition, on s'aperçoit que la baisse moyenne des précipitations avant et après cette année-là varie de 15 à plus de 30 pour cent, selon la zone. Ce régime a provoqué une extension méridionale de 200 km de la région aride du Sahel. Les causes de cette anomalie n'apparaissent pas toujours clairement, mais pour le moment on suppose que cela a à voir avec le changement climatique. Les débits moyens des plus grands cours d'eau tels qu'ils ont été répertoriés ont varié de 40 à 60 pour cent par rapport à ceux d'avant 1970, d'où la diminution notable des zones humides. Ainsi, la superficie moyenne de la zone inondable de Hadejia Nguru dans le nord du Nigeria est passée de 2 350 km² en 1969 à moins de 1 000 km² en 1995. Le delta intérieur du Niger a lui aussi rétréci, passant de 37 000 km² au début des années 1950 à environ 15 000 km² en 1990, tandis que la superficie du lac Tchad (20 000 km² pendant

les années humides d'avant 1970) est désormais inférieure à 7 000 km², ce qui a causé sa division en deux parties, dont seule la plus méridionale se trouve sous les eaux de façon permanente.

Le Rôle des Collectivités Locales Dans L'adaptation au Changement Climatique

Le long des côtes comme à l'intérieur des terres, les villes d'Afrique de l'Ouest ressentent des effets du changement climatique. L'expansion démographique a rendu les villes côtières plus denses, ce qui expose davantage de citoyens à la montée du niveau des mers et à la fréquence accrue des événements météorologiques extrêmes. À l'intérieur des terres, la sécheresse stimule l'éco-migration qui vient donc gonfler davantage les populations urbaines, et le temps est donc bien révolu où les effets du changement climatique n'étaient que de vagues notions n'intéressant que les experts internationaux. Les collectivités locales sont désormais confrontées directement à ces effets sur leurs populations, habitat et moyens de subsistance compris.



▲ Inondation à Dakar, Sénégal. ©Nancy Palus/IRIN

ENCADRÉ 3.6: A LAGOS, LE SECTEUR PRIVE PARTICIPE A LA GESTION DE L'EAU ET DES DECHETS

L'insuffisance de l'eau est l'une des menaces les plus pressantes qui pèsent sur les villes d'Afrique. Les ressources locales ont beau être abondantes, l'Etat de Lagos est confronté à l'ampleur des besoins de l'industrie et d'une population en expansion rapide. La société des eaux de l'Etat de Lagos (LSWC) a été établie en 2004 sous forme d'une holding publique, la plus importante du genre en Afrique. La LSWC profite de sa grande autonomie pour réduire les goulets d'étranglement administratifs et augmenter les financements extérieurs pour les grands projets. Elle a déjà notablement amélioré les capacités des installations d'Adiyan qui fournissent désormais 90 pour cent de toute l'eau de la métropole, et le renforcement des capacités est en cours à Epe pour desservir l'axe

Lekki-Victoria Island-Ikoyi. L'objectif est de faire passer le taux de couverture de 50 pour cent actuellement à 70-80 pour cent dans les 10 ans à venir. La société a aussi commencé à améliorer les compteurs et repère désormais les pertes du réseau à l'aide d'équipements électroniques. En outre, une campagne de sensibilisation à la lutte contre le gaspillage est en cours (cf. www.lagoswater.org).

La métropole de Lagos produit 9 000 tonnes de déchets par jour, dont 15 pour cent seulement est recyclé alors qu'on estime le potentiel à 80 pour cent. L'autorité spécialisée (LAWMA), avec plus de 25 000 employés, veut multiplier par quatre le pourcentage recyclé grâce à des méthodes de collecte améliorées. Des ristournes

encouragent les ménages à faire le tri à la source. Un consortium dont fait partie la LAWMA a investi US \$100 millions dans un projet de décharge intégrée à Epe, et 20 centres de transfert sont en construction pour simplifier la logistique. Le tri concerne métaux, plastiques, papiers et matières organiques recyclables, le reste étant brûlé dans des centrales électriques. Le compostage est assuré par un partenariat public-privé et le produit bénéficie au programme d'extension des espaces verts dans la ville. La LAWMA joue un rôle de facilitation mais aussi de pionnier en matière de partenariats public-privé afin d'attirer les investisseurs étrangers, et elle a maintenant étendu ses activités à d'autres Etats ou même pays (Sierra Leone et Ghana) (cf. www.lawma.gov.ng).

Plus de 25 pour cent de la population africaine vit à moins de 100 km du littoral et selon les estimations, le nombre d'habitants sous la menace d'inondations côtières va passer d'un million en 1990 à 70 millions en 2080 (UNFCCC, 2007). Au Nigeria et au Bénin, les infrastructures sont menacées d'érosion et par les inondations qui risquent de s'ensuivre. On attend des autorités municipales des plans d'adaptation, mais les moyens techniques, humains et financiers voulus pour des interventions efficaces font défaut à la plupart d'entre elles. Avec les assiettes de revenus très étroites dont elles disposent généralement, les municipalités sont rarement en mesure de faire davantage que des interventions au jour le jour. Eprouvant déjà du mal à investir autant qu'il le faudrait dans le logement, les services, les infrastructures et la maîtrise de l'aménagement, rares sont les collectivités locales qui ont les moyens d'anticiper les catastrophes naturelles ou de déployer des mesures d'adaptation.

Ces lacunes n'empêchent pas les municipalités d'Afrique de l'Ouest d'être bien conscientes des effets dramatiques qui peuvent être ceux du changement climatique, et notamment les inondations. A *Lagos*, par exemple, on reconnaît désormais que la fréquence des inondations est exacerbée par des réseaux d'écoulement mal conçus et bouchés par les déchets. Du coup, les responsables du Grand Lagos ont décidé d'améliorer les services et infrastructures, dans une démarche qui tient compte aussi des savoirs locaux et des moyens de subsistance disponibles, et qui comporte des partenariats avec le secteur privé pour le financement (voir Encadré 3.6).

En dépit d'un certain nombre d'initiatives louables, l'adaptation au changement climatique à *Lagos* souffre toujours d'une gouvernance urbaine discriminatoire qui se traduit par une réticence à étendre les grands équipements collectifs de base aux établissements informels puisque ces derniers sont considérés comme échappant aux systèmes de réglementation et d'urbanisme de la ville. Lagos devrait mettre au point un programme d'action mieux coordonné qui englobe aussi la situation déplorable de ceux de ses habitants qui vivent dans les zones urbaines informelles.

Le changement climatique devient aussi un sujet de préoccupation dans d'autres villes côtières de la sous-région. Par exemple, avec 50 000 habitants au km², le littoral de *Dakar* est le plus peuplé

d'Afrique de l'Ouest, et une marée de tempête pourrait facilement affecter 75 000 habitants que leur occupation (illégal) de ces zones côtières rend particulièrement vulnérables. Le risque des marées de tempête est aggravé par le recul des sables marins, qui jouent un rôle important de barrière naturelle à l'intrusion de la mer, ainsi que par l'absence de systèmes de véritable prévention pour faire face aux risques lorsqu'ils se matérialisent. Toutes les villes côtières d'Afrique de l'Ouest devraient prendre davantage conscience des risques véritables et adopter les mesures qui s'imposent en matière de prévention et d'adaptation, y compris un coup d'arrêt à tout étalement supplémentaire des peuplements dans les endroits vulnérables et la mise en place de capacités de gestion post-catastrophes.

Le Changement Climatique: Que savons-nous?

Le rechargement des aquifères de la sous-région s'est notablement réduit en raison de la baisse des précipitations et de l'écoulement de surface. Dans la région du haut Niger, au Mali, les nappes phréatiques n'ont jamais été aussi basses, ce qui réduit la contribution des eaux souterraines aux grands cours d'eau. Les effets du changement climatique n'épargnent pas non plus les régions côtières. Les plages et les crêtes des dunes le long des côtes d'Afrique de l'Ouest montrent des signes de recul, qui vont de 1-2 m par an au Sénégal à 20-30 m le long du Golfe de Guinée.

Les épisodes de sécheresse chronique créent une spirale auto-entretenu de déforestation et de progression des déserts accélérées, qui contribuent à la persistance, à la fréquence et à la durée du phénomène. De faibles précipitations débouchent sur le surpâturage qui dénude les sols et intensifie la réflexion thermique, exacerbant l'affaissement du Sahara, accélérant la disparition de la végétation et aggravant l'empiétement du désert. Les plus forts débits observés dans les bassins versants du Nakambe au Burkina Faso, par exemple, peuvent s'expliquer par des excès d'eaux d'écoulement dus à la dégradation de la couverture végétale et des sols eux-mêmes. Au milieu de son cours, le fleuve Niger est de plus en plus encombré de matériaux solides et est en train de s'ensaver.

Le changement climatique a commencé à faire sentir ses effets sur les économies nationales en Afrique de l'Ouest, et au Sahel en particulier, pour trois grandes raisons: (a) le rôle économique de l'agriculture pluviale; (b) la mauvaise gestion des ressources en eau; et (c) le maigre réapprovisionnement des réservoirs dont certains pays dépendent fortement pour la production d'hydro-électricité. En 1998, le Ghana a vécu une crise énergétique majeure lorsque le niveau du lac Volta est tombé en-dessous de celui qui permet d'alimenter les turbines du barrage d'Akosombo. Ouagadougou, qui pour l'eau dépend de réservoirs naturels souterrains, a connu de sévères pénuries en 2002 et 2003. Des baisses dans le régime des pluies et le débit des cours d'eau ont commencé à affecter la sécurité des villes en matière d'eau et d'énergie et, par extension, la productivité. L'eau devenant moins disponible ou de moindre qualité, il s'ensuit une concurrence accrue entre agriculture, industrie et centres urbains. Des ressources plus rares suscitent de plus en plus de tensions et de conflits entre pays, surtout dans le cours inférieur du Niger et le bassin de la Volta.

Les événements climatiques extrêmes semblent désormais survenir avec une fréquence accrue et des coûts plus élevés en termes socio-économiques et d'environnement. En 1999, des pluies torrentielles ont amené à ouvrir les vannes des barrages de Kainji, Jebba et Shiroro au Nigeria, faisant de nombreux morts et des dégâts considérables. La même année, la Volta Blanche a débordé, faisant de nombreux morts et détruisant des centaines de maisons au Ghana. Après une crue dévastatrice et le déplacement de plusieurs centaines de milliers d'habitants en 1998, la vallée de Komadugu Yobe, au Nigeria, s'est encore trouvée inondée en 2001. Il y a eu plus de 200 morts et plus de 35 000 déplacés. De même en 2009, des inondations au Burkina Faso ont fait suite aux plus fortes pluies depuis 90 ans, faisant sept morts et 150 000 sans-abris. Manifestement, le besoin d'interventions publiques qui réduisent la vulnérabilité des citoyens et des habitants des campagnes se fait de plus en plus pressant en Afrique de l'Ouest.



▲ Sécheresse à Ouagadougou, Burkina Faso. ©Nancy Palus/IRIN

3.5

Les Nouveaux Enjeux

Les Migrations en Afrique de L'ouest

Suite à l'indépendance, le Ghana était devenu un pôle majeur pour l'immigration régionale, les secteurs du cacao, du café et de l'or offrant de nombreux emplois. L'énorme vague d'immigration a pris fin avec un décret de 1969 et l'expulsion, qui a suivi, de centaines de milliers d'immigrés. A plus long terme, toutefois, ce type d'intervention ne semble pas avoir modifié la tendance structurelle à la mobilité régionale. L'Afrique de l'Ouest est un espace d'intégration naturel où les villes jouent de plus en plus le rôle de locomotives du développement et de la modernisation.

A partir des années 1970, trois grands systèmes de migration régionale gouvernés par l'intérêt économique sont apparus en Afrique de l'Ouest:

- (a) l'axe Ghana-Côte d'Ivoire, pour la le secteur du cacao et du café;
- (b) le Nigeria (pétrole et gaz); et
- (c) le Sénégal (production et commerce de l'arachide).

Ces trois réseaux de migration sont toujours à l'œuvre mais ils ont changé de fonction. La Côte d'Ivoire et le Nigeria sont devenus des pays de transit, simple étape où l'on accumule les ressources voulues pour continuer vers d'autres destinations dans le voisinage ou à l'étranger. Ce sont les contraintes économiques et de main d'œuvre qui décident des migrations vers ou hors du Sénégal.

En Afrique de l'Ouest, la migration répond avant tout à des préoccupations d'ordre économique et se trouve souvent facilitée par des réseaux reposant sur l'identité (ethnie, famille, etc.). Certains des flux trouvent leur origine dans des tensions politiques ou économiques, comme l'expulsion massive d'étrangers de Côte d'Ivoire (1964), du Ghana (1969), du Nigeria (1983 et 1985), de Mauritanie et du Sénégal (1989), du Bénin (1998), ou dans les conflits internes comme celui qui a secoué la Côte d'Ivoire depuis la fin de 1999.

La mobilité en Afrique de l'Ouest tient largement aussi au fait que les frontières coloniales ont été tracées au milieu de zones socio-culturelles où les déplacements sont si naturels qu'il est difficile d'imaginer comment on pourrait interdire le franchissement des frontières. Par exemple, la zone culturelle Hausa rassemble 30 millions d'individus au Sud du Niger et au Nord du Nigeria tout en étant traversée par la frontière, alors qu'une communauté culturelle Mande de 15 millions de membres s'étend sur des parties du Sénégal, du Mali, de la Guinée et de la Côte d'Ivoire. On retrouve le même phénomène entre le Sénégal et la Gambie. Au vu de ces réalités, il faut bien reconnaître que la migration inter-régionale peut avoir des aspects positifs. Ainsi, au Burkina Faso, le plateau central aurait eu du mal à accueillir une expansion démographique

rapide sur des sols qui se détérioraient toujours plus, et l'émigration a réduit à six millions la population rurale du pays qui sans cela aurait probablement atteint le chiffre insupportable de 15 millions. La forte mobilité a considérablement modifié la géographie démographique de la sous-région ces quelques dernières dizaines d'années. Migration et urbanisation ont donné naissance à des réseaux de villes dans des zones précédemment vides qui sont désormais en mesure d'absorber les surcroûts de population d'autres parties de la sous-région.

Toutefois, les accords régionaux doivent tenir compte des flux de migration si l'on veut éviter les tensions politiques et économiques. En 1979, la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) s'est mise d'accord sur un protocole novateur sur la libre circulation des personnes et les droits de résidence et d'établissement. En conséquence, et en passant sur quelques désaccords minimes, la zone CEDEAO est en train de devenir une sphère de libre mouvement des personnes, des biens et des capitaux, ce qui devrait fortement stimuler le développement régional. Cela devrait aussi favoriser la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement à travers une dynamique régionale d'aménagement du territoire, y compris de nouveaux centres urbains et le financement des infrastructures. Si elle était véritablement intégrée, l'Afrique de l'Ouest surmonterait la plupart des difficultés à court terme que susciterait ce processus dynamique, puisque les réalités sur le terrain, qu'elles soient de nature politique, économique ou culturelle, confortent déjà les tendances naturelles de la sous-région à l'intégration, comme l'explique la section qui suit.

Les Couloirs de Développement: La nouvelle réalité des territoires urbains

En Afrique sub-saharienne comme dans toutes les régions où les échanges entre villes et leurs arrière-pays se sont accélérés, des couloirs de développement urbain sont en cours de formation sous l'impulsion de l'expansion démographique urbaine. Un couloir de développement urbain peut apparaître lorsqu'au moins deux grands centres urbains se trouvent sur une seule grande artère de communication (route, rail, mer ou voie navigable), et il est organisé de façon telle qu'il attire des flux d'individus, de biens et de services, avec des flux commerciaux importants et réguliers passant à travers des relais urbains ou ruraux entre les grands centres. Le rôle joué par chacun des nœuds le long du couloir, et toutes choses égales par ailleurs, est déterminé par leur population, leur accessibilité physique et électronique, leur spécialisation et les avantages géographiques qui sont les leurs, notamment en matière économique. On considère aussi parfois que la continuité du tissu urbain ou de l'occupation de



▲
Dakar, Sénégal. ©DigitalGlobe

l'espace, ainsi que la proximité morphologique, figurent parmi les caractéristiques des couloirs urbains, mais cela n'est pas toujours une condition nécessaire. Ces caractéristiques découlent de la dynamique des couloirs plus qu'elles ne sont des conditions nécessaires à leur apparition. Ce sont les mécanismes de réseautage du couloir qui suppriment les lacunes spatiales, en tirant parti des bonnes connexions entre agglomérations montantes.

Si la notion de couloirs de développement urbain est relativement neuve en Afrique de l'Ouest, les réalités géographiques qui la sous-tendent ne le sont pas. Dès le 14^e siècle en effet, des routes commerciales sont apparues entre le Nord et l'Ouest de l'Afrique qui ont stimulé l'apparition de centres urbains particulièrement dynamiques. On peut citer comme exemples le couloir commercial pré-colonial *Gao-Kano* entre Mali et Nigeria, qui passait par *Sokoto*

et *Katsina*; ou la route *Tombouctou-Gao* qui commençait dans le Sahara marocain non loin de *Marrakech* pour se prolonger jusqu'à *Kano* au Nigeria⁸. Loin de chercher à modifier ces routes ou la configuration des zones de peuplement, le colonisateur britannique a plutôt cherché à les renforcer à l'aide d'infrastructures routières et ferroviaires entre ces centres urbains. Les réalités géographiques qui sous-tendent les couloirs de développement urbain d'aujourd'hui sont donc la restauration de schémas commerciaux très anciens plus qu'une nouveauté. Ce qui est nouveau, en revanche, c'est la croissance des nœuds urbains, qui étaient jusqu'à présent été peu affectés par la dynamique urbaine d'après l'indépendance, ainsi que la nature des forces en jeu, et, dans certains cas, le revêtement dont ont bénéficié les couloirs ouest-est. Le couloir *Dakar-Touba*, au Sénégal, en est un bon exemple.

Le Couloir Dakar-Touba: L'épine dorsale urbaine du Sénégal

A proximité des grands centres urbains, l'attention se porte de plus en plus vers les transformations spatiales à travers lesquelles apparaissent de nouveaux liens entre les villes et leurs environs. Dans l'ouest du Sénégal, ces nouvelles dynamiques urbaines sont particulièrement visibles le long du couloir urbain ouest-est *Dakar-Touba*. Elles ont commencé à faire sentir leur influence sur le tissu urbain à long terme du Sénégal et vont affecter tout particulièrement la primauté de *Dakar*. Si l'on veut appréhender correctement la nature du couloir urbain *Dakar-Touba*, il faut se concentrer sur deux de ses caractéristiques marquantes: (a) l'expansion démographique, considérable et de fraîche date à *Touba* (au centre du pays); et (b) la présence de centres urbains de taille intermédiaire mais particulièrement dynamiques le long du couloir.

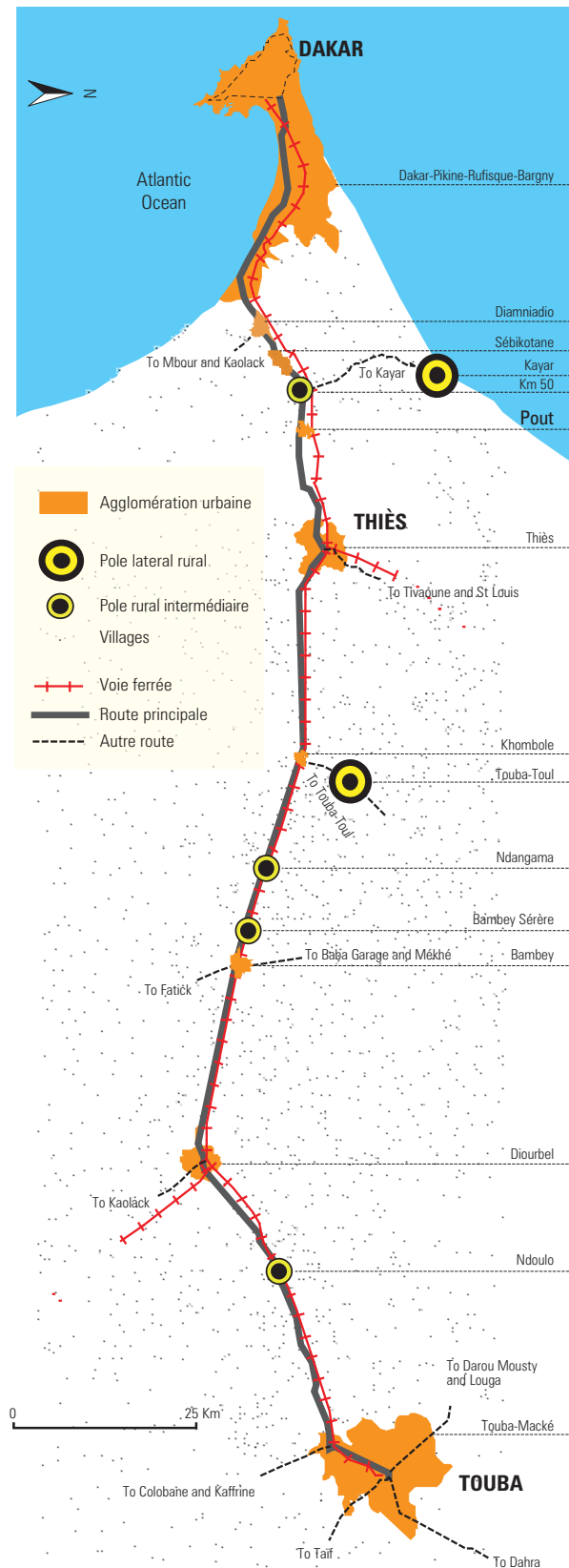
On estime que la population de *Touba* a augmenté de 15 pour cent en moyenne annuelle au cours des 20 dernières années. Depuis 1980, elle a été multipliée par sept pour dépasser aujourd'hui le million. L'étalement urbain rapide qui en est résulté a vu sa superficie passer de 5,75 km² en 1976 à 135 km² aujourd'hui. L'économie s'est développée dans les mêmes proportions, malgré l'absence d'industrie manufacturière. Sa prospérité, *Touba* la doit avant tout à une consommation intense, magasins de détail et fournisseurs de services répondant à la demande avec les marchandises transportées sur des distances de plus en plus longues. *Touba* est le point d'aboutissement d'importants flux financiers et de marchandises qui, via *Dakar*, viennent avant tout d'Europe et d'Amérique du Nord.

Ce couloir de 200 km doit son dynamisme à la succession de villes de tailles diverses qui se trouvent le long de la route qui relie *Dakar* et *Touba*. La principale de celles-ci, *Thiès*, compte plus de 200 000 habitants et sert de grand point de passage. Un certain nombre de zones de peuplement rurales, avec leurs marchés hebdomadaires, se trouvent entre les villes principales; elles aident à maintenir la régularité des flux tout en créant des liaisons latérales très actives. La dynamique du couloir est stimulée par les points de collecte latéraux, comme le village de *Touba-Toul* et son marché, à 7 km de la route et accessible par une voie située sur le couloir entre *Thiès* et *Diourbel*. Tel est aussi le cas de *Kayar*, port de pêche à 15 km de la route *Dakar-Touba* et auquel on accède à travers *Km50*, nœud de transit particulièrement dynamique. Une bonne part du poisson pêché à *Kayar* se retrouve à *Touba* et dans son arrière-pays.



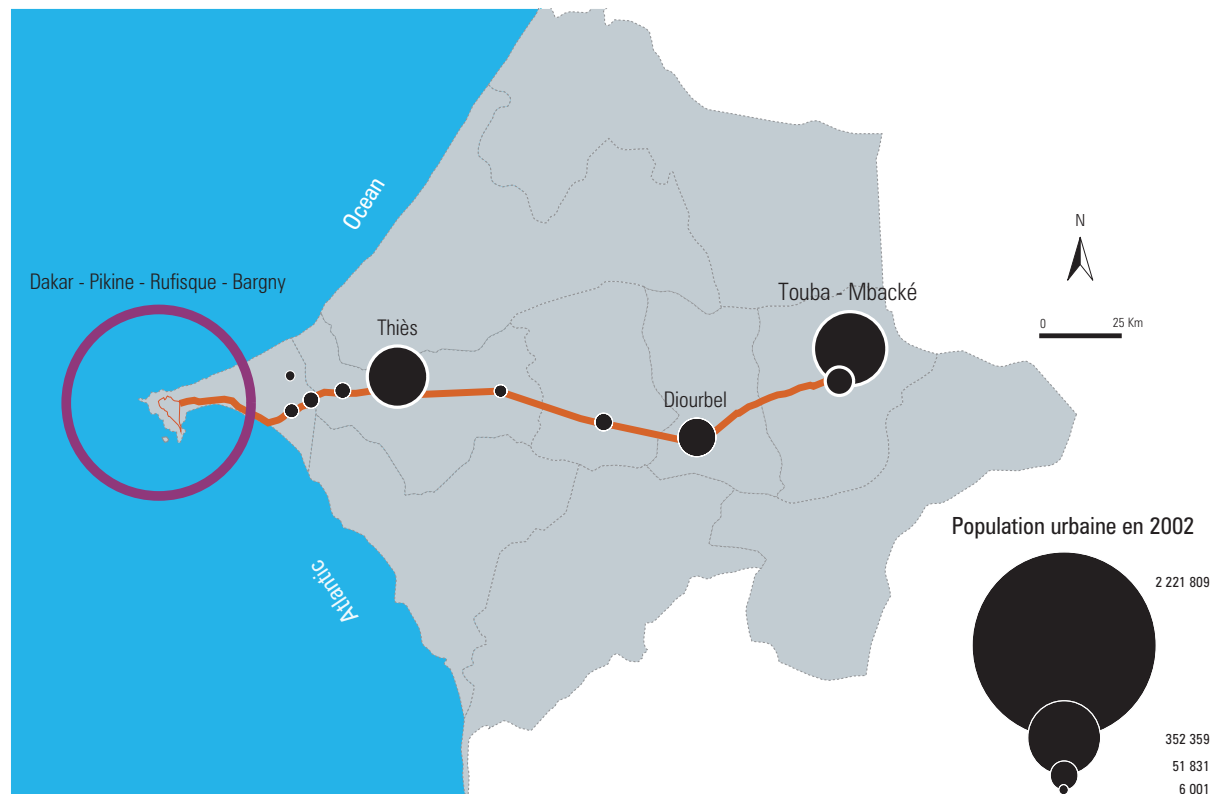
Thiès, Sénégal. © Ji-Elle

CARTE 3.8: LE COULOIR DAKAR-TOUBA: AGGLOMÉRATIONS URBAINES ET RELAIS RURAUX



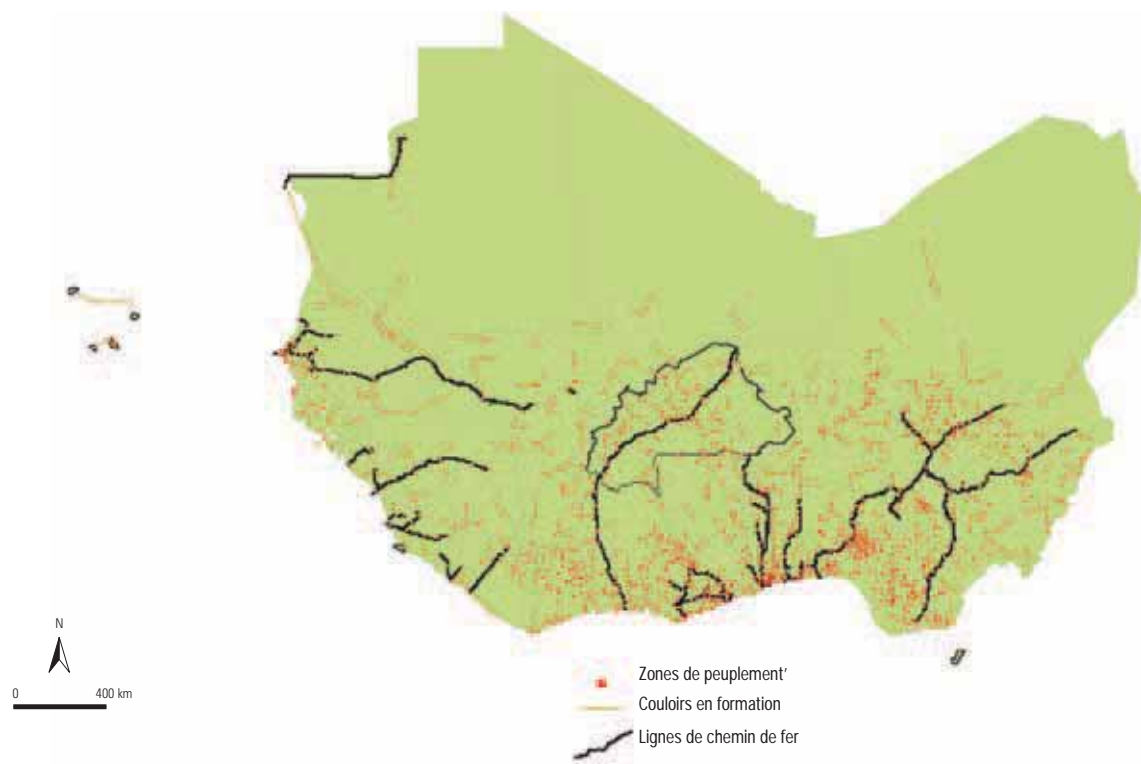
Source: Digitisation Google Earth images. ©Guèye & Thiam, Dakar, Senegal, March 2010

CARTE 3.9: DISTRIBUTION DE LA POPULATION URBAINE DANS LE COULOIR DE DÉVELOPPEMENT DAKAR-TOUBA



Source: ANSD – Dakar, 2002. ©Guèye & Thiam, Dakar, Senegal, March 2010

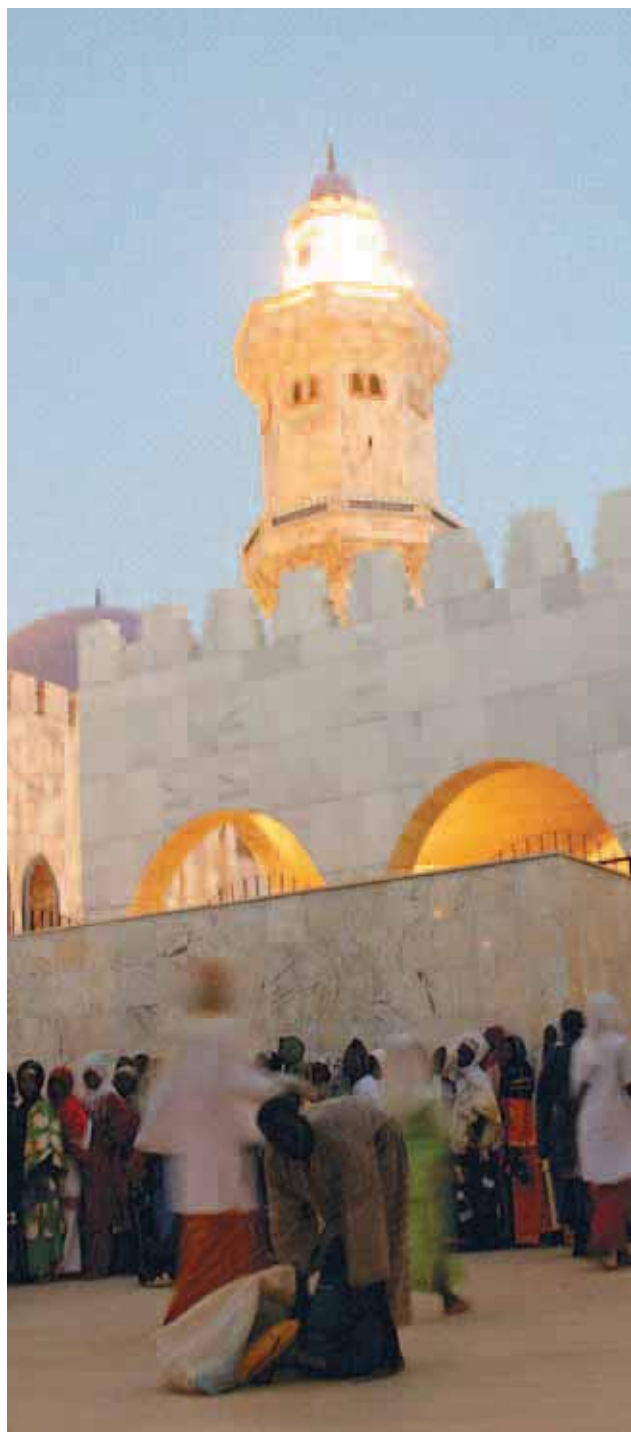
CARTE 3.10: INTERACTIONS ET RÉSEAUX POTENTIELS EN AFRIQUE DE L'OUEST



Source: Databases of Africapolis study AFD/SEDET – July 2008. ©Guèye & Thiam, Dakar, Senegal, Sept. 2009

Autres Axes et Couloirs de Développement en Afrique de L'ouest

Les configurations en ruban urbain font aussi leur apparition en Côte d'Ivoire, comme entre *Bouaké* et *Abidjan*, via *Dimbokro* et *Aghoville*, ou *Yamoussoukro* qui a été construit il y a quelques décennies au bord d'une route et d'une voie ferrée. Le couloir entre *Ouagadougou* et *Bobo-Dioulasso* est un autre exemple, le long de la grande artère routière du Burkina Faso qui relie sa capitale au port d'*Abidjan*.



▲ Touba (Sénégal). © IRIN

Certains couloirs nationaux deviennent maintenant trans-nationaux, établissant des liens avec des villes des pays voisins. Un exemple en est le couloir *Maradi-Katsina-Kano*, entre Niger et Nigeria. *Katsina* joue un rôle important de relais dans les mouvements entre le sud du Niger et le nord du Nigeria. Une partie de ce couloir suit la route pré-coloniale *Gao-Kano*, ce qui montre encore que l'urbanisation est en passe de restaurer les grandes routes commerciales d'hier. Autre exemple, celui du couloir trans-national qui se dégage entre *Bobo-Dioulasso* (Burkina Faso) et *Korogho* (Côte d'Ivoire) avec *Banfora* et *Ferkessedougou* comme nœuds intermédiaires.

On s'attend à ce que le phénomène des couloirs de développement urbains devienne plus répandu en raison de l'expansion des réseaux routiers. La Carte 3.10 présente une simulation des liaisons et des couloirs potentiels en Afrique de l'Ouest basée sur la distance avec le voisin le plus proche. Ce choix méthodologique est délibéré. En Afrique de l'Ouest, la distance reste le grand facteur déterminant des relations spatiales, même si les politiques et les techniques destinées à raccourcir les distances deviennent de plus en plus efficaces. Vu les retards persistants dans les intercommunications régionales, il serait vain de prévoir les interactions géographiques et les configurations urbaines à venir si l'on ne prend pas les distances en compte.

Cette carte est intéressante pour au moins deux raisons. Elle donne une bonne idée du potentiel qui est celui de liaisons plus dynamiques entre les villes d'Afrique de l'Ouest; et, en seconde analyse, on s'aperçoit que la plupart des arcs coïncident avec le réseau des connexions logistiques, notamment les routes. Pour plus de clarté, seuls les réseaux ferroviaires figurent sur la Carte 3.10.

Toutefois, alors que la recherche insiste souvent sur le rôle régional positif des couloirs de développement urbains ainsi que pour les territoires et les systèmes socio-économiques, il n'en reste pas moins qu'ils peuvent comporter certains désavantages. Lorsqu'ils sont mal gérés, ils peuvent en effet provoquer d'importants déséquilibres territoriaux dans les espaces avoisinants. Cela débouche sur des lacunes spatiales et fonctionnelles, notamment en l'absence de villes-relais capables de détourner à leur propre bénéfice certaines des opportunités que captent les villes situées le long du couloir.

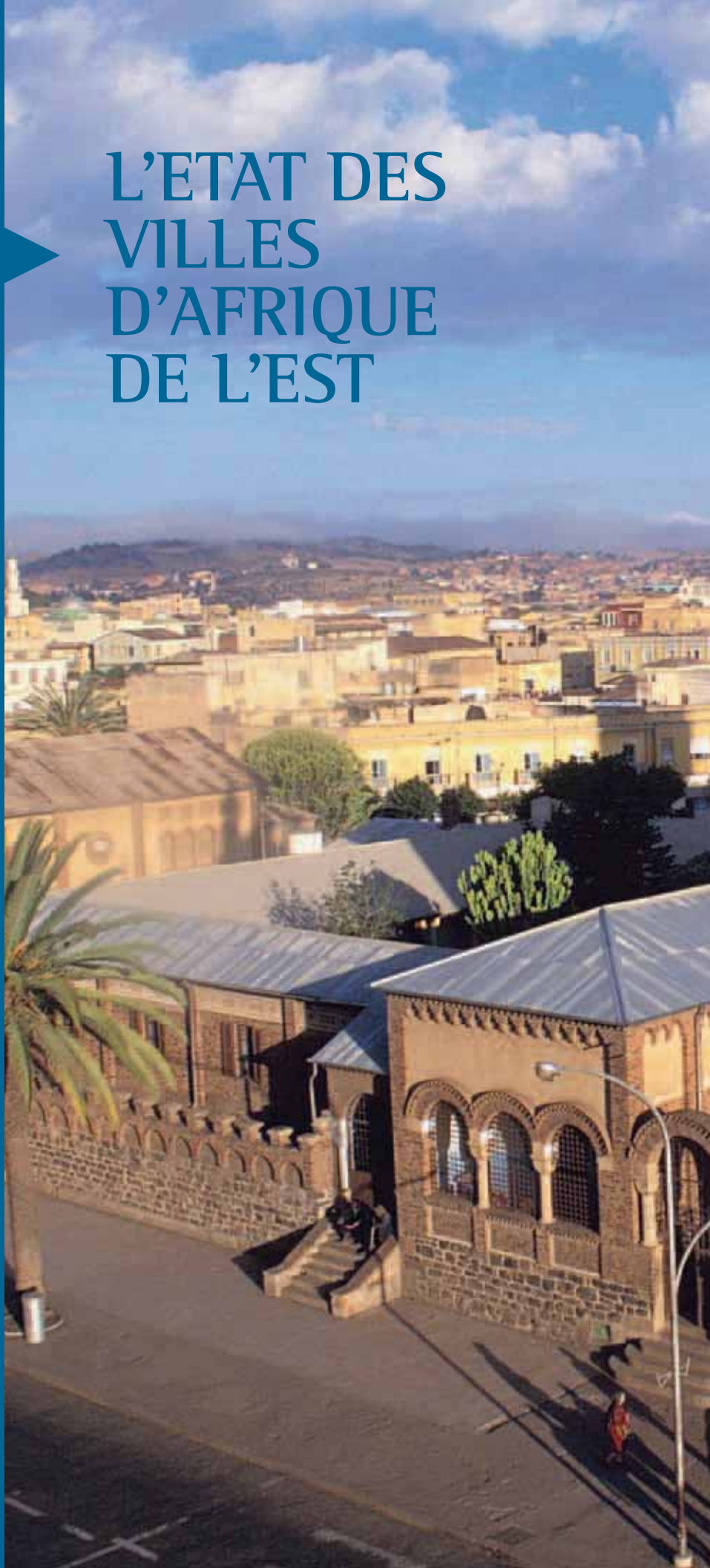
NOTES

- ¹ Loi N° 64-46 du 17 juin 1964, relative au Domaine national.
- ² Loi N° 86-91/AN-RM du 1^{er} août 1986, portant Code domanial et foncier, telle que modifiée par l'Ordonnance N° 92-042/P-CTSP du 3 juin 1992.
- ³ Avec le nouveau Code Domanial et Foncier de 1992.
- ⁴ Rochegude, A. & Plançon, C. (2010). Décentralisation, acteurs locaux et foncier en Afrique. Mise en perspective juridique des textes sur la décentralisation et le foncier. L'ouvrage porte sur 21 pays sub-sahariens, surtout en Afrique centrale et de l'Ouest. Il rend bien compte des dernières évolutions dans les cadres législatifs et réglementaires qui gouvernent la gestion et l'administration foncières dans un contexte qui, ces 20 dernières années, a été celui de la décentralisation.
- ⁵ Asiama, S. 2005.
- ⁶ Décret N° 91-748, 29 juillet 1991
- ⁷ Au Burkina Faso, les prix des logements dans le secteur officiel et les revenus sont tels que la Banque de l'Habitat nouvellement créée a constaté en 2005 que sa clientèle potentielle comprenait environ 25 000 ménages susceptibles de se voir accorder un prêt bancaire, mais que ce chiffre se réduisait à 15 000 si l'on ne prenait en compte que les salariés et les entrepreneurs ayant pignon sur rue.
- ⁸ Cf Blin, (1990) p 27 ou Toupet, (1992) p 58.

Chapitre Quatre

04

L'ETAT DES VILLES D'AFRIQUE DE L'EST





4.1

La Géographie Sociale de L'Urbanisation

Géographie de la Croissance Démographique Urbaine

Au sens du présent rapport, l'Afrique de l'Est regroupe le Burundi, les Comores, Djibouti, l'Erythrée, l'Éthiopie, le Kenya, Madagascar, le Malawi, l'Île Maurice, l'Ouganda, la Réunion, le Rwanda, les Seychelles, la Somalie et la Tanzanie.

En 2010, environ 40 pour cent de tous les Africains vivaient dans des villes, mais cette proportion n'était que de 23,6 pour cent en Afrique de l'Est. La croissance démographique urbaine dans l'ensemble du continent est restée la plus vigoureuse du monde, avec un taux moyen annuel de 3,3 pour cent, contre 2,5 pour cent pour le reste du monde. Entre 2005 et 2010, les taux d'accroissement des populations urbaines ont été inégaux d'une sous-région d'Afrique à une autre: 4,13 pour cent en Afrique centrale, 4,05 pour cent en Afrique de l'Ouest et 3,86 pour cent en Afrique de l'Est, avec des taux inférieurs à la moyenne mondiale en Afrique du Nord (2,45 pour cent) et en Afrique australe (1,88 pour cent).¹

Entre 1960 et 2010, la population urbaine de l'Afrique de l'Est aura plus que décuplé, passant de six à 77,1 millions d'habitants (voir Tableau 4.1 pour les tendances sur le continent et Tableau 4.2 pour les tendances par pays). Durant la décennie qui commence, la population urbaine de l'Afrique de l'Est devrait augmenter de

38,9 millions supplémentaires pour atteindre 116,1 millions en 2020, soit un taux de croissance de 50,4 pour cent.

De 2020 à 2030, cette population devrait s'accroître encore de 56,6 millions pour atteindre 172,7 millions, cette augmentation de 48,7 pour cent signalant une légère décélération par rapport à la décennie précédente. En 2030, un tiers de la population d'Afrique de l'Est vivra dans des zones classées comme urbaines, et en l'état actuel des prévisions il faudra encore une bonne vingtaine d'années pour que cette proportion dépasse 50 pour cent. En 2050, la population urbaine de l'Afrique de l'Est devrait atteindre 337,4 millions, soit 47,4 pour cent de la population totale et toujours en-dessous du seuil de 50 pour cent que le monde dans son ensemble a franchi en 2008.

En 2010, la population n'était majoritairement urbaine que dans les pays les moins étendus d'Afrique de l'Est – Djibouti, la Réunion et les Seychelles. La Somalie ne franchira ce seuil qu'entre 2030 et 2040. En 2050, seul un tiers des pays de la sous-région sera majoritairement urbain, de sorte que l'Afrique de l'Est va rester la sous-région la moins urbanisée du continent pendant bien des années.

Étant donné le ralentissement continu de l'exode rural, ce sont la croissance naturelle et l'urbanisation "sur place" (soit l'absorption de zones de peuplement de dimensions plus réduites sur la trajectoire d'expansion des grandes villes) qui sont devenues les principaux facteurs de l'expansion démographique urbaine dans la sous-région. Dans certains pays, les conflits font désormais figure de cause majeure de déplacement des populations, que celles-ci aillent des campagnes vers les villes, ou l'inverse, ou d'une ville à l'autre. Ainsi, la guerre civile qui se prolonge en Somalie pousse d'assez grands nombres d'habitants hors des villes principales vers les zones d'où sont originaires leurs clans. Par conséquent, ceux qui fuient les tensions persistantes à *Mogadiscio* vont gonfler sensiblement la population du Jubba Inférieur, les zones entre les deux fleuves et ce qui fut de petites villes comme *Belet Weyne*, *Galkaiyo*, *Baidoa* et *Bossaso*.

Les villes en situation de primauté contribuent toujours à la croissance démographique urbaine en Afrique de l'Est. Toutefois, ce sont les villes de taille intermédiaire (celles qui ne dépassent pas 500 000 habitants) qui absorbent désormais le plus gros de cette croissance. Seule exception dans la sous-région: *Kigali*, la capitale rwandaise ayant entre l'an 2000 et 2005 enregistré l'un des taux de croissance les plus élevés du monde – une moyenne annuelle de 8,6 pour cent – en raison du retour de réfugiés et de personnes déplacées par le conflit de 1994.

Le Tableau 4.3 montre qu'en Afrique de l'Est des hiérarchies urbaines déséquilibrées et des degrés élevés de primauté restent les

CARTE 4.1: LES PAYS D'AFRIQUE DE L'EST

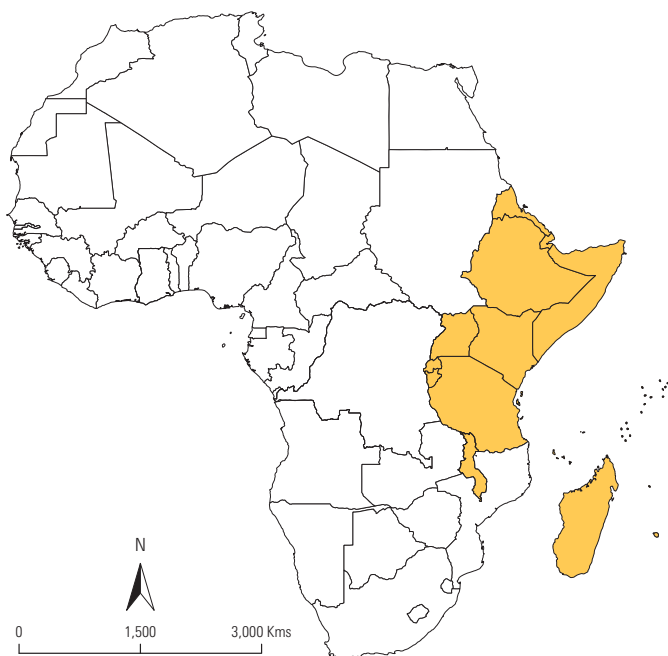
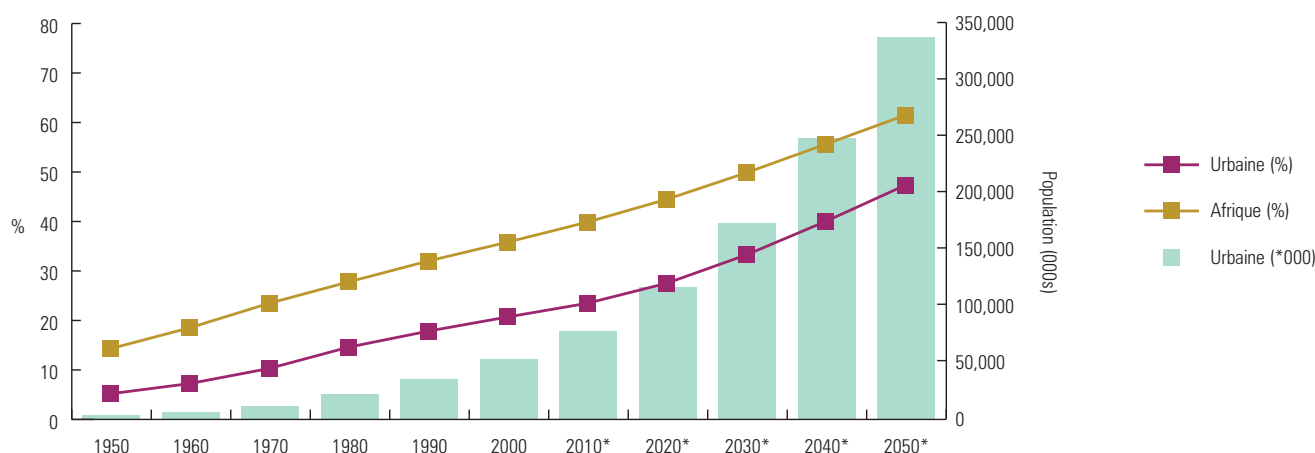


TABLEAU 4.1: AFRIQUE DE L'EST ET AFRIQUE – TENDANCES DE LA DÉMOGRAPHIE URBAINE, 1950-2050

Population	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010*	2020*	2030*	2040*	2050*
Afrique de l'Est											
Pop. urbaine (000s)	3 434	6 047	11 211	21 380	34 660	52 641	77 194	116 130	172 766	247 674	337 493
Pop. urbaine (%)	5,30	7,37	10,42	14,73	17,96	20,83	23,59	27,64	33,36	40,14	47,44
Afrique (%)	14,40	18,64	23,59	27,91	32,13	35,95	39,98	44,59	49,95	55,73	61,59

* Projections
Source: WUP, 2009

GRAPHIQUE 4.1: AFRIQUE DE L'EST ET AFRIQUE – TENDANCES DE LA DÉMOGRAPHIE URBAINE, 1950-2050



caractéristiques majeures dans la plupart des pays. Les hiérarchies déséquilibrées des villes principales et secondaires concentrent la richesse et le pouvoir dans des zones géographiques relativement étroites, ce qui affecte les perspectives de développement des autres et, par conséquent, celles du pays dans son ensemble. Ce déséquilibre urbain se traduit par des distributions inéquitables du pouvoir politique, ainsi que par l'inégalité d'accès aux ressources et aux bienfaits de l'urbanisation. Il faudrait donc voir dans l'urbanisation en cours en Afrique de l'Est l'occasion de favoriser un meilleur équilibre des hiérarchies urbaines et, par conséquent, une meilleure répartition des populations urbaines, ou du pouvoir ou de l'influence politiques et des moyens de subsistance urbains. Lorsque l'urbanisation est livrée à elle-même, il est peu vraisemblable que ces objectifs puissent être atteints. A cet égard, il faut considérer de manière positive la tendance générale qui voit les villes secondaires africaines absorber des parts de plus en plus importantes de la croissance de la démographie urbaine nationale; les gouvernements n'en devraient pas moins être beaucoup plus proactifs dans la recherche d'un meilleur équilibre géographique des moyens de subsistance en ville. S'ils veulent y parvenir, ils doivent déployer des interventions coordonnées et bien calibrées, ainsi que des investissements et des politiques publiques qui non seulement favorisent une distribution plus égale des populations mais fournissent aussi un meilleur accès aux ressources du pays, et au développement économique urbain en particulier. Au cours des 20 dernières années, certains pays de la sous-région ont lancé des initiatives louables dans cette direction, mais des interventions publiques plus anticipatrices s'imposent si l'on veut tirer le meilleur parti possible des retombées économiques et sociales positives de la croissance des villes secondaires.

Face aux aspects néfastes de la primauté des capitales (embouteillages, pollution atmosphérique, pénurie de sols, hausse des prix de l'immobilier, entre autres), plusieurs gouvernements d'Afrique de l'Est envisagent ou mettent au point de nouvelles initiatives territoriales afin d'alléger la pression sur les capitales. Louables dans leur principe, ces initiatives, en pratique, tendent à favoriser les établissements humains sur la périphérie des capitales. Le problème est que l'on n'allègera pas ainsi les pressions au-delà du moyen terme, puisque cela ne revient qu'à distribuer les avantages de la concentration urbaine aux zones encore peu éloignées de la capitale. C'est donc toujours celle-ci qui en bénéficie, alors qu'il faudrait plutôt stimuler l'activité économique dans des villes raisonnablement distantes de la capitale. Pareille décentralisation, anticipatrice et fonctionnelle, au bénéfice des villes secondaires de tout un pays ferait davantage que mieux calibrer les interventions sur le territoire de la région urbaine dominante; elle aurait un effet à plus long terme sur la répartition géographique de l'avantage urbain.

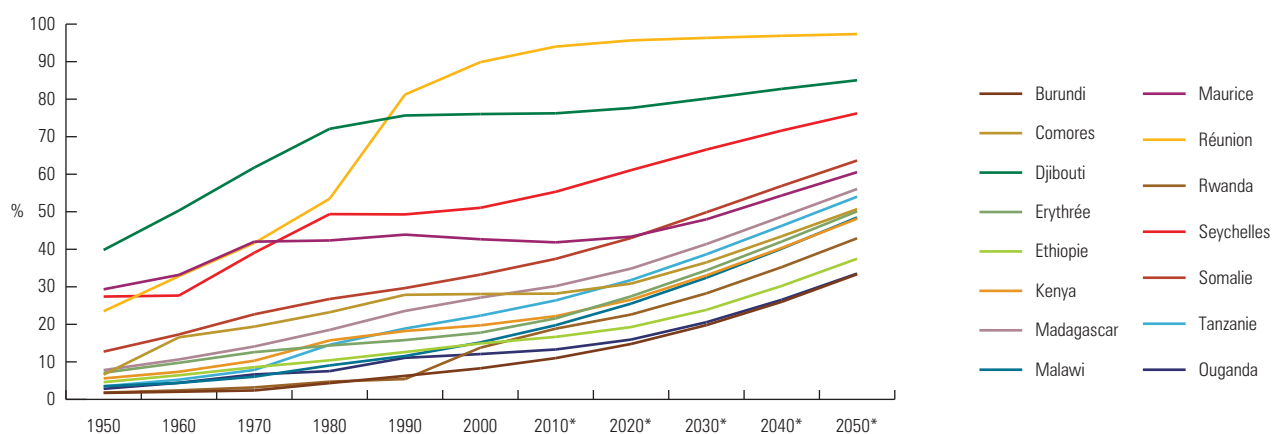
La primauté urbaine reste très prononcée en Afrique de l'Est et remonte loin dans le temps. On doit à la domination coloniale le modèle du pouvoir centralisé dans la capitale. Toutefois, l'indépendance s'éloignant, la domination coloniale ne peut plus servir d'excuse au déséquilibre des agglomérations en Afrique de l'Est ni aux effets d'exclusion politique, économique et sociale qui s'ensuivent. Les défis urbains auxquels la sous-région doit faire face aujourd'hui trouvent de plus en plus leur origine dans les choix politiques, économiques et sociaux qui ont été faits (ou non) après l'indépendance. Les gouvernements doivent mieux anticiper l'urbanisation en cours. Ce sujet est abordé de plus près dans la

TABLEAU 4.2: AFRIQUE DE L'EST – TENDANCES DE LA DÉMOGRAPHIE URBAINE, 1950-2050 (%)

Population	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010*	2020*	2030*	2040*	2050*
Burundi	1,73	2,04	2,38	4,34	6,27	8,28	11,00	14,77	19,79	26,00	33,35
Comores	6,60	16,55	19,39	23,22	27,87	28,08	28,19	30,85	36,51	43,47	50,70
Djibouti	39,81	50,33	61,78	72,10	75,65	76,03	76,23	77,65	80,15	82,74	85,04
Erythrée	7,10	9,75	12,59	14,36	15,80	17,78	21,58	27,46	34,39	42,05	50,11
Ethiopie	4,60	6,43	8,59	10,41	12,62	14,90	16,66	19,27	23,85	30,24	37,48
Kenya	5,59	7,36	10,30	15,71	18,22	19,73	22,18	26,57	33,04	40,36	48,14
Madagascar	7,80	10,64	14,10	18,52	23,57	27,12	30,19	34,85	41,39	48,70	56,07
Malawi	3,51	4,39	6,05	9,05	11,56	15,18	19,77	25,52	32,42	40,18	48,47
Maurice	29,33	33,18	42,03	42,35	43,90	42,67	41,84	43,36	47,98	54,33	60,55
Réunion	23,49	32,84	41,66	53,48	81,23	89,87	94,01	95,66	96,33	96,88	97,35
Réunion	1,80	2,40	3,19	4,72	5,42	13,77	18,85	22,61	28,26	35,25	42,93
Seychelles	27,40	27,67	39,07	49,37	49,29	51,05	55,32	61,08	66,56	71,63	76,21
Somalie	12,73	17,31	22,68	26,76	29,66	33,25	37,45	43,0	49,86	56,89	63,65
Tanzanie	3,49	5,25	7,85	14,56	18,88	22,31	26,38	31,79	38,66	46,25	54,01
Ouganda	2,82	4,42	6,66	7,53	11,08	12,08	13,30	15,94	20,56	26,54	33,52

* Projections
Source: WUP, 2009

GRAPHIQUE 4.2: AFRIQUE DE L'EST – TENDANCES DE LA DÉMOGRAPHIE URBAINE, 1950-2050 (%)



section 4.5 à partir de l'exemple de la région métropolitaine du Grand Nairobi.

La croissance démographique rapide des villes de l'Afrique de l'Est s'accompagne de nombreux problèmes, y compris un chômage toujours plus important, des infrastructures et équipements très insuffisants et en mauvais état, un environnement dégradé et une pénurie aiguë de logements et de terrains résidentiels d'un coût abordable. Ces facteurs suscitent une prolifération accélérée des taudis, des établissements informels et du surpeuplement. La faiblesse des politiques urbaines, sociales et de logement et un urbanisme inadapté, ainsi que le manque de moyens (y compris financiers) et donc d'efficacité des autorités publiques s'ajoutent à des années de politiques anti-urbaines pour créer une situation où la plupart des municipalités d'Afrique de l'Est ont du mal à garder la haute main sur l'urbanisation en cours et à gérer correctement ses effets sur le territoire, l'économie, la société et l'environnement.

Les Liens Entre la Pauvreté, L'inégalité et les Taudis

Dans les villes d'Afrique de l'Est, les trois grands liens entre pauvreté, inégalité et taudis sont les suivants: (a) manque d'accès à des terres et logements convenables et abordables pour la majorité pauvre des populations urbaines; (b) forte inégalité dans le partage des richesses; et (c) accès inégal aux infrastructures de base (y compris sociales).

L'Ethiopie détient le record peu enviable de la plus forte incidence de taudis et bidonvilles de toute l'Afrique de l'Est, qui va de pair avec un très mauvais accès aux services urbains de base.² Cet accès reste limité même pour ceux des Ethiopiens vivant dans des établissements qui n'entrent pas dans la catégorie taudis/bidonvilles. A *Djibouti-ville*, les établissements irréguliers ont toujours représenté



▲ Pénuries d'eau dans le bidonville de Mathare, Nairobi. ©Manoocher Deghati/IRIN

TABLEAU 4.3: POPULATION DES CAPITALES D'AFRIQUE DE L'EST – PART DANS LA POPULATION URBAINE TOTALE ET PRIMAUTÉ – 2010 (PRÉVISIONS)

Pays	Capitale	Population (000s)	% de la population urbaine	Deuxième ville du pays		Primauté ^a
				Nom	Population (000s)	
Burundi	Bujumbura	455	11,00	Gitega	45	9,96
Comores	Moroni	49	28,19	Mutsamudu	21	2,27
Djibouti	Djibouti	567	76,23	Ali Sabieh	87	6,51
Erythrée	Asmara	649	21,58	Keren	86	7,55
Ethiopie	Addis-Abéba	2 930	16,66	Dire Dawa	330	8,87
Kenya	Nairobi	3 523	22,18	Mombasa	1 003	3,51
Madagascar	Antananarivo	1 879	30,19	Toamasina	2 856	0,65
Malawi ^b	Lilongwe	669	24,5	Blantyre	661	1,01
Maurice	Port Louis	149	41,84	Beau Bassin	100	1,49
Réunion	Saint-Denis	141	94,01	Saint Paul	92,5	1,52
Rwanda	Kigali	909	18,85	Butare	896	1,13
Seychelles	Victoria	26	55,32	Anse Etoile	4,4	5,90
Somalie	Mogadiscio	1 500	37,45	Hargeisa	650	2,30
Tanzanie	Dar es Salaam ^c	3 349	26,38	Mwanza	476	7,03
Ouganda	Kampala	1 598	13,30	Jinja	509	3,13

Notes: ^a Population de la capitale divisée par celle de la deuxième ville.

^b Données 2008, National Statistics Office, Malawi

^c Capitale économique

Source: WUP, 2009.

ENCADRÉ 4.1: LES TAUDIS DE KHARTOUM ILLUSTRONT LE MODELE EST-AFRICAIN

Comme les autres grandes villes de la sous-région, Khartoum comporte trois types distincts de zones résidentielles à très bas revenus: (a) les taudis qui ont été progressivement absorbés par l'expansion urbaine comme *ushash* (le village) *Fallata*; (b) des taudis de facto sur le pourtour urbain, qui avaient été planifiés pour un habitat destiné aux bas revenus et distribué aux populations sans terres; et (c) des établissements d'occupation illégale (*squats*) sur les pourtours urbains et au-delà. Les habitants des taudis de Khartoum appartiennent pour la plupart aux tribus du Sud du pays, comme les *Dinka*, les *Nuer* et les *Shuluk*, ou à celles des régions occidentales (*Kordofan*, *Darfour*), comme les *Fur*, les *Nuba*, les *Mseiria*, les *Zaghawa*, les *Masalit*, les *Borno* et les *Rizeigat*, qui ont fui l'insécurité dans leurs zones d'origine lors de la guerre civile et, plus récemment, les violences au Darfour.

ENCADRÉ 4.2: L'ERYTHREE DOIT EXPLOITER DE NOUVELLES SOURCES D'ENERGIE

En Erythrée, les sources d'énergie comprennent surtout la biomasse (70 pour cent) et le pétrole (27 pour cent). Tous les produits pétroliers sont importés. La contribution de l'électricité ne dépasse pas 3 pour cent.

L'électricité provient de centrales thermiques (99 pour cent), les sources renouvelables (éoliennes et panneaux solaires) ne représentant que 1 pour cent; 78 pour cent des citoyens ont accès à l'électricité, contre seulement 3 pour cent des ruraux. A l'échelle du pays, la surface raccordée au réseau est de 38 pour cent (18 pour cent de la population), et les 62 pour cent restant dépendent des autres sources d'énergie. L'Erythrée est l'un des pays du monde où le nombre de branchements au réseau électrique est le plus faible. Le potentiel des sources renouvelables est considérable, qu'il s'agisse des éoliennes, du photovoltaïque, de la géothermie ou des barrages, mais ces techniques ne suscitent aucun intérêt dans le pays.

Source: Ministère de l'Energie et des Mines d'Erythrée, <http://www.moem.gov.er>

la plus grande partie de l'expansion urbaine depuis des dizaines d'années. Au début des années 1990, le total de la population urbaine du pays, soit 329 300 personnes, se composait de plus de 240 000 habitants des taudis/bidonvilles (soit 73 pour cent). De même, en Erythrée, 70 pour cent de la population vit dans des établissements irréguliers ou des taudis. *Nairobi* abrite plus de 200 établissements irréguliers, où les conditions de vie sont parmi les pires d'Afrique en raison de densités extrêmement élevées qui atteignent jusqu'à 26 000 personnes/km² dans des ghettos comme *Pumwani* et *Maringo*.

A travers l'Afrique de l'Est, les citoyens pauvres n'ont aucun accès, ou des plus limités, aux marchés informels du foncier ou du logement. Ils n'ont accès aux terrains à bâtir qu'en dehors du système officiel ou, pour être plus précis, de manière informelle, illégale ou par l'invasion pure et simple de terres. Ces processus et leurs effets sont détaillés à la Section 4.3. Par conséquent, et vu le grand nombre de citoyens pauvres, c'est, en Afrique de l'Est, une majorité écrasante des transactions foncières/immobilières urbaines qui se font de manière informelle et portent sur des terrains publics ou privés non viabilisés

et souvent dangereux. Cela ne fait qu'exacerber la vulnérabilité des citoyens pauvres, puisque ces terrains urbains ainsi acquis ne satisfont généralement pas aux normes minimum d'aménagement des autorités locales ni aux règles relatives à l'environnement. Par conséquent, ces parcelles sont insusceptibles d'être ultérieurement converties en actifs échangeables sur les marchés réguliers. Entretemps, les lotissements successifs de ces terrains marginaux et non-viabilisés se poursuivent alors que la spéculation foncière devient de plus en plus endémique.

Dans les établissements non-aménagés d'Afrique de l'Est, 40 à 60 pour cent des habitants manquent d'eau et d'un assainissement convenables³. Ils n'accèdent à l'eau que par le biais de vendeurs ambulants. Ils paient davantage pour une eau de qualité douteuse que les habitants qui sont raccordés au réseau municipal. Pour le moment, les autorités locales voient dans la privatisation le meilleur moyen de remédier à la situation, comme c'est le cas à *Nairobi*. Les entreprises privées spécialisées ont beau savoir déployer des réseaux d'adduction d'eau dans les zones résidentielles régulières, la desserte des établissements irréguliers est loin d'être de soi. C'est ce qui a amené des organisations non-gouvernementales à essayer de combler les carences de l'adduction d'eau dans ces zones plus difficiles. Toutefois, elles n'ont remporté qu'un succès limité, car elles n'ont ni mandat en bonne et due forme pour fournir ce service, ni la capacité de livrer l'eau en quantités suffisantes et, par conséquent, à des prix abordables. Ce qu'elles parviennent à faire, en revanche, c'est aider les sociétés de distribution d'eau à limiter au minimum les déprédations contre les infrastructures et les pertes dues aux raccordements illicites.

L'accès à l'assainissement constitue un autre enjeu majeur pour les pauvres dans la plupart des villes d'Afrique de l'Est. Tel est particulièrement le cas dans les taudis d'*Addis-Abéba*, *Asmara*, *Dar es Salaam*, *Kampala*, *Nairobi* et bien d'autres villes. Les sacs en plastique que jettent les habitants manquant de latrines sont connus sous le nom de "toilettes volantes" et forment désormais d'énormes entassements dans les bidonvilles de *Nairobi* et de *Kampala*. Rien de surprenant, dans ces conditions, à ce que les établissements irréguliers et les taudis soient associés à de nombreux cas de choléra, qui sont liés directement au manque d'hygiène.

L'absence d'assainissement est moins marquée dans les villes de dimensions plus réduites comme *Bujumbura*, *Kigali* et les établissements irréguliers d'îles de l'ouest de l'océan Indien comme Maurice et les Comores. Dans ces plus petites villes, les autorités locales ont les moyens voulus pour relever les défis de l'eau et de l'assainissement. A l'Ile Maurice, la fourniture de services est directement liée au fait que la plupart des résidents sont propriétaires-occupants, avec sécurité de la tenure, et qu'ils ont investi dans des logements conventionnels de bonne qualité. Il en va de même dans les Comores, où rares sont les habitants qui n'ont pas accès à l'eau salubre ou à des systèmes modernes d'assainissement. Toutefois, la taille ne semble pas constituer un obstacle majeur à *Antananarivo*, où 85 pour cent de la population urbaine (1.9 million) ont accès au réseau de distribution d'eau et 70 pour cent à un type ou un autre de sanitaire moderne⁴.

La majorité des citoyens pauvres d'Afrique de l'Est recourent pour la cuisine soit au bois, soit au charbon de bois, au gaz naturel liquide ou au kérosène. Dans les villes du Kenya, le gaz et le kérosène sont plus répandus que le bois ou le charbon de bois (ils sont 47 pour cent à utiliser le kérosène pour la cuisine).⁵ ONU-HABITAT a montré que les maladies respiratoires sont un des principaux facteurs de mortalité infantile dans les villes d'Afrique de l'Est, en raison de l'usage très répandu du bois et du charbon de bois et d'une mauvaise ventilation des taudis urbains. En Ethiopie, des études ont montré

que l'utilisation de la bouse de vache faisait augmenter de 30 pour cent le nombre des maladies respiratoires chez les enfants de moins de cinq ans, contre des augmentations de seulement 8,3 pour cent avec le charbon de bois et de 4,8 pour cent avec le kérosène.

L'Éthiopie, l'Ouganda et la Tanzanie étudient désormais le recours aux biocarburants. Cela a débouché sur la conversion de cultures alimentaires en cultures de rapport. La canne à sucre est privilégiée pour les biocarburants mais d'autres plantes, comme le *jatropha curcas*, sont exploitées à grande échelle en Tanzanie. Toutefois, l'expansion des cultures destinées aux biocarburants peut, dans certains cas, entraîner des surcroûts de consommation d'eau douce pour l'irrigation et le détournement de terres de cultures alimentaires à des usages non-alimentaires, et ces questions doivent être réexaminées de très près.

Des systèmes de rationnement de courant à l'échelle nationale font qu'*Addis-Abéba*, *Dar es Salaam*, *Kampala* et *Nairobi*, comme bon nombre de petites villes d'Afrique de l'Est, sont soumis à des coupures chroniques, avec des effets néfastes non seulement pour les ménages mais aussi pour la productivité. A *Nairobi*, le rationnement est causé par le faible niveau des eaux retenues par les barrages en raison de la sécheresse. Cela a amené les autorités à étudier diverses sources de substitution comme les éoliennes, la géothermie et l'énergie solaire, tandis que dans le même temps le monopole de production a été supprimé afin d'encourager des contributions supplémentaires à la sécurité énergétique.

En ce qui concerne les établissements irréguliers, les pouvoirs publics ont opté pour diverses approches en Afrique de l'Est. Les expulsions forcées ont longtemps été l'instrument privilégié et continuent dans certains cas à être considérées comme acceptables. Les citoyens pauvres sont sans droits ou presque concernant la terre

et se trouvent exposés à l'expulsion et à la démolition de leurs abris lorsque ceux-ci sont classés comme "illégaux" par des autorités peu portées sur le compromis. Cette fausse solution est fréquemment dénoncée par les organismes internationaux de développement, la société civile et les populations locales. L'expulsion forcée revient à la destruction des maigres actifs que les citoyens pauvres ont réussi à accumuler, et à transférer ces derniers dans d'autres emplacements en ville ou à la périphérie.

Les inconvénients des expulsions forcées commençant à devenir manifestes, les pouvoirs publics se reportent sur l'amélioration *in situ* de l'habitat urbain insalubre comme étant la seule autre solution possible. Parmi les exemples de programmes en cours, citons le Programme national d'amélioration des taudis du Kenya (KENSUP) dans diverses localités, et le Programme Hanna Nassif à *Dar es Salaam*. Il manque toutefois des programmes à grande échelle pour des villes entières, et l'amélioration des infrastructures élémentaires et sociales continue à privilégier les zones irrégulières à revenus moyens où la tenure est généralement assurée,⁶ au lieu de se concentrer sur les conditions de vie des catégories urbaines les plus pauvres. Les besoins de logement et de services des catégories urbaines à revenus moyens et plus faibles ne sont manifestement pas à ignorer, surtout là où les catégories à revenus "faibles à moyens" s'emparent de logements destinés à la catégorie de revenus inférieure. Mais les besoins des catégories marginales et des exclus doivent eux aussi être satisfaits d'urgence.

Maurice et les Seychelles sont les seuls pays d'Afrique de l'Est sans habitat insalubre; leurs populations peu nombreuses et leurs économies prospères fondées sur le tourisme vont de pair avec des revenus relativement élevés et, de manière plus importante, avec une répartition plus équitable de la richesse nationale.



▲ Antananarivo, Madagascar. 85% de la population urbaine, estimée à 1,9 millions, a accès à de l'eau potable distribuée en réseau. ©Pierre-Yves Babelon/Shutterstock

4.2

La Géographie Économique des Villes

L'inégalité Économique

La croissance économique s'est maintenue dans presque tous les pays d'Afrique de l'Est ces dernières années, mais la majorité pauvre des populations n'a pas bénéficié de l'enrichissement qui l'a accompagnée. Les inégalités socio-économiques sont plutôt fortes dans la sous-région, la plupart des pays se situant au-dessus du coefficient de Gini "relativement élevé" de 0,45 (calculé à partir du revenu) qui est celui de l'ensemble de l'Afrique (sur les coefficients de Gini, voir le Chapitre 1, Section 1.2). A *Addis-Abéba*, l'inégalité est "extrêmement forte" (coefficient: 0.61) alors que la moyenne nationale est "relativement basse" à 0.38. A *Bujumbura*, l'inégalité est plus marquée, à 0.47, qu'elle ne l'est dans les zones urbaines du Burundi dans son ensemble (0.37). Cela montre clairement que dans les zones urbaines d'Afrique de l'Est, des catégories

restreintes et privilégiées bénéficient de manière inégale de la croissance économique, avec de très fortes disparités de revenus et de consommation entre riches et pauvres.

D'après les recherches du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), au Kenya les plus fortunés gagnent 56 fois plus que les pauvres, en moyenne. Les 10 pour cent les plus riches de la population détiennent 42 pour cent de la richesse du pays, alors que les 10 pour cent les plus pauvres n'en détiennent qu'un pour cent⁷. Les tendances suggèrent que le phénomène ne fait qu'empirer rapidement. Dans les années 1980 à 1990, le coefficient de Gini des zones urbaines du Kenya a augmenté très sensiblement, passant de 0,47 à 0,58⁸, soit une accentuation notable des inégalités urbaines. Dans l'ensemble, l'inégalité des revenus dans les villes du Kenya se situe à un niveau "très élevé" de 0,55, bien qu'il soit légèrement inférieur au coefficient moyen du pays (0,57), pour culminer à *Nairobi* qui, à 0,59, frôle le niveau "extrêmement élevé." Les citadins représentent 51,5 pour cent de la population pauvre du Kenya où la pauvreté est donc, dans une large mesure, un phénomène urbain. Le pays est l'un de ceux où les inégalités sont le plus marquées en Afrique de l'Est, au vu des coefficients de Gini urbains et nationaux. Ainsi les villes de *Kisii* et *Migori* présentent des coefficients de Gini "très" et "extrêmement élevés" (0,56 et 0,63 respectivement), le second étant même supérieur à celui de *Nairobi*.

Dire Dawa et *Dar es Salaam* figurent parmi les villes les plus "égales", comparativement parlant, de toute l'Afrique subsaharienne, avec des coefficients de Gini (revenus) "relativement bas" de 0,39 et 0,36 respectivement⁹. Dans l'ensemble de la Tanzanie aussi, les inégalités sont relativement faibles (0,35), ce que le pays doit probablement aux longues années de politiques de redistribution socialiste (*ujamaa*) et qui tendrait à prouver qu'une redistribution prolongée des richesses peut avoir des effets socio-économiques notables. En Ouganda de 2002 à 2006, l'inégalité "relativement forte" des revenus a quelque peu diminué (de 0,43 à 0,41), probablement sous l'effet d'une croissance économique plus soutenue. Toutefois, et comme déjà suggéré à propos de la Tanzanie, la réduction des inégalités ne résulte pas de la seule croissance de l'économie. C'est plutôt que des coefficients de Gini peu élevés reflètent toujours directement la (re)distribution de la richesse (quelques pays d'Afrique bénéficiant d'une plus grande égalité mais sur fond de pauvreté généralisée). Ce qu'il faut bien comprendre ici, c'est que d'une manière générale il peut y avoir égalité de revenus quel que soit le degré de richesse ou de pauvreté.

TABLEAU 4.4: COEFFICIENTS DE GINI – CINQ VILLES ET PAYS

Pays	Ville	Année	Coefficient de Gini [consommation]	Coefficient de Gini [revenu]
Ethiopie		1999/2000	0.28	0.38
	Addis-Abéba	2003	0.56	0.61
Burundi		2006	0.3	
	Bujumbura	2006	0.47	
Kenya (pays)			0.45	0.57
Kenya (toutes villes)				0.55
	Nairobi			0.59
Rwanda (pays)		2005	0.51	
	Kigali	2005	0.47	
Tanzanie (continent)		2007	0.35	
	Dar es Salaam	2007	0.34	
Ouganda (pays)				0.41
Ouganda (toutes villes)				0.43
	Kampala	2007	0.4	

Source: UN-HABITAT, State of the World Cities 2010/11.



▲
Dar-es-Salaam, Tanzanie. ©Brian McMorro

Comment Survit-on Dans les Taudis?

Les statistiques sur les conditions de vie socio-économique du secteur informel en Afrique de l'Est ont beau être peu fiables au mieux, il paraît évident que la part de la population urbaine qui a son emploi et son logement dans le secteur informel a énormément augmenté depuis les années 1980 et continue à le faire. Alors qu'une masse de citoyens au chômage ou sous-employés fait baisser le coût de la main d'œuvre et contribue donc par là à la compétitivité de l'Afrique de l'Est, les conséquences de cette énorme pauvreté comportent presque inévitablement l'augmentation des violences urbaines, de la délinquance, de l'insécurité et de l'agitation sociale, phénomènes qui ne sont dans l'intérêt de personne et qui risquent de tenir à l'écart les investisseurs étrangers.

Dans les années qui ont suivi l'indépendance, bon nombre de citoyens d'Afrique de l'Est ont pu bénéficier d'emplois dans la fonction publique et du logement qui y était associé. Toutefois, ces dispositifs institutionnels surchargés et surdéveloppés se sont rapidement avérés trop onéreux pour des économies post-coloniales tout juste naissantes. Des réductions indispensables mais douloureuses se sont imposées et nombreux sont ceux qui y ont perdu à la fois leur emploi et leur logement. Cela devait avoir des effets très profonds sur les économies urbaines d'Afrique de l'Est, les emplois dans le secteur formel diminuant alors que la population ne cessait de s'accroître. En l'absence de véritables politiques sociales, les moyens de subsistance informels sont devenus la norme pour la plupart des citoyens et la situation n'a guère changé depuis, le secteur informel urbain étant aujourd'hui le principal fournisseur de travail et de logement.

Faire Face à L'inégalité et à la Fragmentation Urbaines

C'est l'inégalité d'accès aux services sociaux et aux équipements urbains élémentaires, combinée avec des rapports de force politiques très déséquilibrés, qui est à l'origine de la fragmentation physique et sociale qui caractérise les villes d'Afrique de l'Est. Les quartiers pauvres informels mal desservis à tous égards contrastent avec les zones résidentielles des classes aisées dont les équipements collectifs sont très supérieurs et qui bénéficient d'une abondance de biens publics. L'inégalité en milieu urbain n'est toutefois pas seulement fonction de l'accès aux services et équipements collectifs. Elle tient aussi aux différences de densité démographique. Cela fait bien des années que les citoyens pauvres d'Afrique de l'Est ont à subir les densités extrêmes et mal tolérables que l'on retrouve aujourd'hui de plus en plus dans les grandes tours résidentielles destinées aux ménages à revenus moyens, aussi bien à *Dares Salaam* qu'à *Kampala* ou *Nairobi*, et qui sont en passe de devenir des "taudis verticaux". La cohabitation multiple dans une seule pièce est devenue un mode d'habitat locatif normal pour de nombreux citoyens. Dès 1981, c'est déjà plus de 80 pour cent de la population de *Nairobi* qui se logeait ainsi, surtout dans le centre, ce qui contrastait fortement avec les superficies de l'habitat résidentiel à très faible densité qui caractérise les banlieues vertes de la ville.

La pauvreté étant devenue endémique et structurelle dans les villes d'Afrique de l'Est, le décloisonnement socio-économique par la voie professionnelle ou les relations sociales comme le mariage devient encore plus difficile. Cela crée un cercle vicieux de pauvreté urbaine auquel il devient de plus en plus difficile d'échapper. Il est aussi de plus en plus difficile d'ignorer les signes de fragmentation sociale en fonction de l'ethnie ou de la religion, d'où des phénomènes de polarisation et de tension qui à leur tour aboutissent à l'apparition de "communautés de la peur". Par exemple à *Nairobi*, des groupes ethniques ou tribaux profitent de la faiblesse des dispositifs de maintien de l'ordre pour s'engager dans l'extorsion et autres activités répréhensibles.¹⁰ Il s'agit là d'un des types de comportement que peut susciter l'absence de véritables politiques sociales en milieu urbain. Si l'on persiste à ne pas satisfaire les besoins des pauvres qui forment la majorité des populations urbaines d'Afrique, il ne peut en résulter qu'une aggravation de l'insécurité, de l'agitation sociale et des troubles politiques.

C'est toujours à *Nairobi* que l'on peut trouver le parfait exemple de la montée de l'insécurité qui résulte des inégalités et du manque de véritables politiques sociales, d'aménagement, du logement et du travail: il s'agit de l'apparition des *Mungiki* de la tribu Kikuyu et de la milice *Taliban* de la tribu Luo. Ces organisations criminelles politico-religieuses sont issues des anciennes milices politiques privées qui ont commencé à se nourrir de l'insécurité chronique et de la pauvreté dans la capitale en pratiquant la terreur, l'enlèvement crapuleux et l'extorsion. Ces pratiques aboutissent souvent à l'assassinat de ceux qui en sont les victimes, et ces milices agissent désormais en toute impunité. Si elles veulent venir à bout de ces bandes de criminels, les autorités kenyanes doivent s'attaquer à leurs causes profondes, à savoir: (a) améliorer l'accès au foncier et au logement pour les pauvres qui constituent la majorité des populations urbaines; (b) s'attaquer au chômage massif des jeunes; et (c) satisfaire les besoins en services sociaux et équipements collectifs des catégories les plus pauvres de la population de *Nairobi*¹¹. Entretemps, tout devrait être fait pour identifier les coupables et les traduire en justice.

Pour le moment, les interventions publiques globales et à l'échelle d'une ville entière restent très rares en Afrique de l'Est. La faiblesse de la volonté politique et une mauvaise compréhension des causes mêmes des systèmes socio-économiques informels expliquent que l'amélioration des conditions de vie des citoyens pauvres ne mobilise guère l'investissement public. De fait, les établissements humains irréguliers sont rarement perçus pour ce qu'ils sont vraiment: une réaction naturelle, conforme à la loi de l'offre et de la demande, aux restrictions qui empêchent l'accès normal à un logement décent et d'un coût abordable pour les catégories plus pauvres de la population. Les liens entre logement et économie informels ne sont toujours pas largement compris non plus (voir Encadré 4.3). Jusqu'à présent, le type de politique le plus répandu en Afrique de l'Est consistait à déclarer illégaux l'habitat spontané et l'accès au foncier par des voies irrégulières. Or on ne saurait considérer comme raisonnable une généralisation péremptoire qui rejette les responsabilités sur les résidents des établissements irréguliers et des taudis, plutôt que sur des pouvoirs publics qui n'ont pas su mettre au point les politiques urbaines, sociales et de l'habitat qui bénéficient à la majorité des citoyens. Comme détaillé dans la section 4.3, l'Afrique de l'Est dispose d'un certain nombre de possibilités tout à la fois réalistes et bénéfiques.



▲ Une mère et son enfant fuient une attaque de la police contre la secte Mungiki à Mathare, bidonville de Nairobi.
© Julius Mwelu/IRIN

ENCADRÉ 4.3: LE PROBLEME AU KENYA EST LE SECTEUR INFORMEL, ET NON LA DEMOGRAPHIE



▲ Vente de collations à l'extérieur d'une mosquée à Nairobi (Kenya). ©Julius Mwelu/IRIN

Le message qui se dégage des résultats du recensement national de 2009, publiés en août 2010, est brutal: la population du Kenya s'accroît à un rythme très rapide. Tous les ans, un million de Kenyans viennent rejoindre le nombre de ceux qui ont besoin de logements, de services et de moyens de subsistance, s'ajoutant à une demande non-satisfaite déjà énorme, spécialement en milieu urbain. Toutefois, l'expansion démographique rapide n'est un problème, plutôt qu'un atout, seulement lorsqu'elle dépasse la croissance économique, puisque la différence entre les deux se traduit presque toujours par un état de pauvreté économique.

Pour autant, des mesures de restriction à la croissance démographique ne devraient pas devenir la première priorité du développement au Kenya, les nombres ne constituant pas, par eux-mêmes, le problème. C'est plutôt du rythme de croissance et de l'orientation de l'économie que le Kenya devrait se préoccuper, ainsi que de leur incidence sur les villes. La croissance naturelle et un exode rural persistant suscitent d'énormes pressions au point que l'on peut parler de "sur-urbanisation," les économies urbaines restant à la traîne et s'avérant incapables de fournir assez de services et d'emplois. Du fait de cette montée de la pauvreté urbaine, le secteur informel sous toutes ses formes progresse rapidement dans les villes kenyanes. Par exemple, au lieu d'un système de transports en commun officiel, Nairobi est desservi par un réseau informel, chaotique et dangereux de minibus ("matatu", qui signifie "problème" en kiswahili). La capitale est par ailleurs incapable de contrôler le nombre toujours plus élevé de vendeurs des rues, car il n'a été construit pour eux qu'un seul marché couvert (celui de Muthurwa) ces 20 dernières années. Taudis et établissements informels se développent aussi beaucoup plus vite que les quartiers aménagés.

La politique d'urbanisation du Kenya a longtemps mis l'accent sur le développement des villes secondaires. C'était un choix bien avisé dans son principe. Construire des routes et des logements dans des villes de taille intermédiaire comme Thika, Kitale, Homa Bay et Malindi allait permettre aux autorités de détourner des grandes villes l'exode rural. Dans la pratique, ce grand projet a été victime de l'approche partielle qui a présidé à son exécution. Promouvoir les villes secondaires sans, dans le même temps, donner un vigoureux coup de pouce à leur développement et à leur capacité de création d'emplois, cela revient à transférer la pauvreté dans les villes de taille plus réduite. Aujourd'hui, ces villes commencent à connaître le même mode de développement informel, qu'il s'agisse des moyens de subsistance ou des conditions de vie, qui domine déjà dans les grandes villes du Kenya: expansion des taudis, mobilité dépendante des modes de transport informels, multiplication des vendeurs des rues, manque d'urbanisme ou d'aménagement, et montée de la violence et de la délinquance. Thika, ville construite à l'époque de Kenyatta pour servir de ville-satellite industrielle à Nairobi, abrite aujourd'hui deux taudis justement dénommés Klandutu et Matharau ("chique" et "mépris", en kiswahili). La spectaculaire expansion démographique des villes du Kenya peut avoir de quoi inquiéter, mais c'est le rythme rapide auquel les économies urbaines deviennent informelles qui doit constituer le véritable sujet de préoccupation.

Dans les documents officiels, le secteur informel est volontiers salué comme la principale source d'emplois et, par conséquent, comme le sauveur de l'économie du pays. Mais c'est oublier que la nature informelle d'une activité économique constitue par elle-même un problème, et non une solution. L'emploi informel ne représente qu'une stratégie de survie pour ceux qui sont exclus du marché du travail officiel, de la même manière que les

taudis constituent la stratégie de survie de ceux qui se retrouvent mis à l'écart par des marchés officiels inefficaces, qu'il s'agisse du foncier ou du logement.

Le secteur informel agit comme un prédateur, et non un sauveur, pour les pauvres, puisqu'il inflige souvent les conditions de travail et de logement les plus brutales et les plus hostiles à des populations marginalisées et sans défense. Hors les marchés informels, il n'y a d'autre choix que l'absence complète de moyens de subsistance et de toit. A Nairobi, sur les trottoirs du quartier commercial de Westlands, des jeunes dynamiques proposent à la vente des chiots, des lapins, des chaussures mitumba (d'occasion), des costumes, des montres chinoises de contrefaçon ou du matériel hi-fi. Les activités informelles se caractérisent par un effort physique maximum, des horaires de travail inhumains et l'entassement dans des cabanes à une seule pièce minées par les fuites et privées d'accès à l'eau comme aux sanitaires. Le secteur informel constitue la principale manifestation de l'inefficacité des politiques sociales, du logement et du travail en vigueur au Kenya, et c'est pourquoi les pouvoirs publics ne devraient trouver aucun réconfort dans sa prolifération accélérée.

Tous ces éléments donnent à penser que plutôt qu'une démographie galopante, c'est bien la nature informelle d'une large part de la vie socio-économique du pays qui constitue le principal problème auquel est confronté le Kenya. Une population où la jeunesse est particulièrement abondante constitue un atout majeur pour toute économie nationale. Il est de la mission des pouvoirs publics de tout faire pour que ce capital soit bien entretenu et mis en valeur afin qu'il ait tous les effets bénéfiques possibles à travers le temps en termes de bien-être général, de prospérité et de paix, au lieu de se retrouver marginalisé ou contrarié par des cadres ou des politiques d'un autre âge et inadaptés. C'est pourquoi les politiques publiques devraient chercher à éliminer la dimension informelle de la vie socio-économique, en s'en prenant aux inégalités structurelles fondamentales comme celles qui permettent aux élites politiques et économiques kenyanes de s'adjuger l'essentiel des bénéfices de la croissance économique et urbaine. Les Kenyans devraient se soucier des carences de la gouvernance que leur imposent leurs élus, de la corruption généralisée, du manque de politiques en matière sociale, de logement et de travail, ainsi que des fortes inégalités d'accès aux ressources, aux possibilités et aux richesses qui sont celles du pays. Le Kenya devrait se préoccuper de l'informalité et de la pauvreté qui engouffrent ses villes et qui posent des menaces de plus en plus sérieuses pour sa stabilité sociale et politique.

ENCADRÉ 4.4: MOGADISCIO: QUAND L'URBANISME EST LAISSE A LA LOI DES CLANS



▲ Le Benadir (Mogadiscio), bâtiment du gouvernement régional. ©Abdul Qadir Omar

La ville de Mogadiscio a été fondée autour du 10^e siècle et comme bien d'autres en Afrique de l'Est doit sa prospérité à son rôle de port commercial. Après que les Italiens se soient emparés de la Somalie en 1889, Mogadiscio en est devenue la capitale politique et son territoire comme sa population ont commencé à se développer sans que rien puisse les en empêcher. Cette tendance s'est maintenue, y compris après l'indépendance en 1960 lorsqu'en l'absence complète de politiques d'aménagement du territoire, la zone urbaine est passée de 1 500 à 8 000 ha entre 1970 et 1984, et la population de 272 000 à 1,5 million (estimation) entre 1970 et 2010.

L'absence de politiques d'utilisation des sols, d'urbanisme ou de règles d'aménagement s'est alliée à la prolifération de zones de peuplement spontané, les nouveaux arrivants à bas revenus étant poussés là par les famines chroniques en campagne et les tensions politiques. Des zones déjà surpeuplées ont ainsi accueilli des abris de fortune sur le moindre espace libre, se transformant en quartiers chaotiques et à forte densité mais dénués de tout équipement collectif.

Après le coup d'Etat militaire de 1969, le président Syad Barré a voulu s'attaquer au problème, et notamment par la restructuration du territoire urbain. Mais rien n'a pu s'opposer à la dégradation des conditions, les famines et l'insécurité au Puntland et au Somaliland provoquant un exode rural toujours plus fourni en direction de Mogadiscio à partir du milieu des années 1980. Comme ils venaient de régions où la violence est considérée comme normale, les nouveaux arrivants sont passés pour dangereux et indésirables. Armée, para-militaires et milices ont multiplié les interventions brutales dans les quartiers informels. De fait, dans le courant des années 1980, de nombreux conflits à Mogadiscio ont été liés aux mutations du tissu urbain.

C'est dans la capitale qu'a commencé, en décembre 1990, la guerre civile qui devait déboucher sur le

renversement de Syad Barré en 1991. Sa succession a de nouveau plongé la Somalie dans une grave crise civile, les guerres entre clans ajoutant à l'anarchie. La population de Mogadiscio semble toutefois y être restée largement insensible, car il y régnait déjà depuis des années une atmosphère de guerre, avec les flux massifs de populations, la violence et l'effondrement de l'économie organisée que cela avait comporté. Ce qu'il restait comme services et équipements collectifs dans la capitale allait bientôt s'effondrer à son tour, les organismes parapublics qui en avaient la responsabilité détournant l'aide extérieure au profit des services de sécurité ou de responsables publics. Bien avant 1990, l'électricité était déjà devenue un luxe et l'activité économique subsistant à Mogadiscio était, au mieux, de nature informelle.

La guerre civile a profondément affecté l'environnement urbain et la démographie de Mogadiscio. En 1991, la plupart des Daaroud, un clan du Nord du pays, ont été soit tués soit expulsés de la ville, comme l'ont été aussi de nombreux Gibil Cad d'origine arabe. Dans le même temps, d'autres clans sont arrivés dans une capitale où ils croyaient que "les conditions de vie et l'accès aux ressources étaient faciles et ne coûtaient rien". La reprise de la croissance et la remise en état de certains quartiers en 1998 ont restauré la confiance parmi la population. Nombreux sont les nouveaux arrivants issus des classes moyennes qui ont investi dans le logement et de nouvelles activités économiques, alors même que le réarmement était revenu à des niveaux alarmants.

Plusieurs décennies de conflit à Mogadiscio ont très largement remodelé l'espace urbain, suscitant des cloisonnements à la fois sociaux et territoriaux qui restent encore très présents aujourd'hui. Le principal de ces bouleversements pourrait bien être le classement des quartiers par affiliation clanique, de nombreuses zones étant dominées par un seul clan ou cloisonnées entre divers clans dominants. L'organisation actuelle de la capitale somalienne

reflète bien l'impasse politique qui caractérise le pays: (a) Mogadiscio nord, d'une superficie relativement réduite mais avec de fortes densités démographiques, et où la présence de la mission des Nations Unies et des tribunaux islamiques crée des conditions de sécurité telles que de nouveaux logements y ont été construits; (b) Mogadiscio sud, en fait le reste de la ville, avec un mélange de clans dans les zones qui ont pu échapper à la destruction complète, et où se trouve le centre de l'activité économique: le port international et l'aéroport; et (c) Medina, dont l'importance démographique et économique est négligeable. Pendant des années, la scission entre nord et sud aura été une réalité douloureuse, mais elle commence désormais à s'estomper.

Certains quartiers semblent avoir été victimes d'une bombe atomique; les structures municipales et autres autorités publiques manquent depuis bien des années, les débris s'entassent depuis quelque 20 ans dans les rues, et pourtant au milieu de tous ces ravages la ville continue, grâce à un certain instinct de résistance et à des systèmes de nature purement informelle. En dépit de tout, Mogadiscio est restée reliée au reste du monde par des vols commerciaux réguliers. Suite à l'effondrement complet du secteur public, les services ordinaires – eau, électricité, télécommunications et banques – ont été entièrement repris par un secteur privé au dynamisme surprenant qui a aussi fait des incursions dans les domaines de la santé et de l'instruction. Les services d'encaissement des transferts d'émigrés font aussi office d'institutions financières et, pour les plus fortunés, ont trouvé presque tout sur les marchés locaux, des passeports aux paires de lunettes de soleil à la mode, ainsi que des marchandises plus mortelles comme des canons anti-aériens, des munitions et de la cocaïne.

CARTE 4.2: LA VILLE DE MOGADISCIO



Source: Data and Information Management Unit, UNDP Somalie.

Source: Roland Marchal, A Survey of Mogadiscio's Economy. Nairobi: EU Somali Unit, 2002

4.3

La Géographie des Marchés Fonciers Urbains

Les Formes de Propriété, de Tenure et de Droits Fonciers

Dans tous les pays d'Afrique de l'Est on trouve une double structure de la tenure, où les régimes fonciers coutumiers (traditionnels) fonctionnent côte à côte avec les régimes de droit formel (législatif). Il s'agit là d'un vestige de l'ère coloniale. Les Britanniques (au Kenya, en Ouganda et en Tanzanie), les Italiens et les Français (en Somalie, en Erythrée et à Djibouti) et les Français et les Belges (au Rwanda et au Burundi) ont introduit des systèmes réglementaires d'enregistrement des titres fonciers dans leurs centres coloniaux urbains et dans les zones de production agricole commerciale, tout en laissant les modes de tenure coutumière régir les zones urbaines et rurales indigènes. Aujourd'hui, la réalité du terrain porte toujours la marque de ce double régime. Comme chevauchements et formules hybrides sont fréquents, cette dualité tend à susciter des contradictions et de la confusion, notamment là où les deux régimes se trouvent en présence l'un de l'autre. Le règlement des litiges fonciers en Afrique de l'Est peut donc à l'occasion s'avérer fort complexe, ce qui a des répercussions sur la sécurité de la tenure.

Le système du *mailo* en Ouganda (voir Encadré 4.5) est un bon exemple du caractère profondément ambigu qui peut être celui de la tenure. Qu'il agisse dans le cadre législatif ou coutumier, l'acquéreur d'un *mailo* doit payer deux fois, puisque le détenteur du titre et l'occupant du terrain doivent l'un comme l'autre être dédommages. Toute solution de continuité entre les deux parties rendrait la transaction impossible. De même au Kenya, seul l'enregistrement du titre (propriété, bail emphytéotique, servitudes) est en mesure de conférer sur le foncier des droits que l'on peut faire valoir devant les tribunaux. En outre, tout contrat de vente d'un bien-fonds doit être conclu dans un délai de six mois, après quoi les documents ne sont plus valides. Il n'est pas surprenant, dans ces conditions, que les transactions non-officielles apparaissent souvent comme une formule beaucoup plus pratique, même s'il s'y attache un certain risque pour l'acquéreur ou si celui-ci peut tomber aux mains de vendeurs malhonnêtes.

En Afrique de l'Est après l'indépendance, on s'attendait à voir le système législatif de tenure foncière l'emporter un jour définitivement, après son extension progressive à tout les pays au fur et à mesure des adjudications et des échanges, dans les zones rurales comme urbaines. Les réalités d'aujourd'hui sont bien différentes. On voit en effet, dans bien des villes de la sous-région, proliférer les aménagements urbains irréguliers tandis que les régimes coutumiers y ont été réintroduits en l'absence de systèmes efficaces de gestion et d'administration foncières.

Les Institutions Foncières Urbaines: Administration et Gestion

En Afrique de l'Est, les fonctions d'administration et de gestion foncières relèvent du pouvoir central ou de celui de la région (état ou province). Même là où des commissions foncières ont été mises en place, comme en Ouganda et au Rwanda, l'enregistrement foncier reste de la responsabilité du Directeur de l'enregistrement. L'Ethiopie fait figure d'exception, la responsabilité de l'administration foncière étant partagée entre les autorités municipales (pour le foncier urbain) et les autorités régionales (pour le foncier). Dans les villes d'Ethiopie, le foncier est distribué sur une base emphytéotique, alors qu'en zone rurale il fait l'objet de "permis" octroyant des droits d'usufruit.

Les marchés fonciers informels fonctionnent tous de la même façon en Afrique de l'Est. De simples accords par lettres d'échange sont visés par l'administration locale (*kebele*, *wazee wa mitaa*, soit les anciens ou les chefs de village) avec un nombre suffisant de témoins choisis par les parties. Celles des parties les plus aisées peuvent recourir aux services d'un homme de loi, mais vu les coûts il s'agit là de l'exception plutôt que de la règle. Dans bien d'autres cas, les transactions de nature informelle se font sans le moindre document, s'appuyant sur la reconnaissance sociale tant pour l'authentification du titre que pour la sécurité de la tenure. La section ci-dessous intitulée "Quand les établissements irréguliers suppléent aux carences du marché foncier" étudie de plus près le fonctionnement de ces marchés informels.

Comment les Marchés Fonciers Urbains Formels et Informels Fonctionnent-Ils?

En Afrique de l'Est, les pouvoirs publics à l'échelon national ou local interviennent dans les marchés fonciers et l'accès au foncier à travers la distribution de parcelles appartenant à l'Etat, par la fourniture d'infrastructures et de services ainsi qu'à travers la réglementation (règlement d'urbanisme, expropriation et fiscalité). On considère souvent que ces instruments des politiques publiques limitent de manière injuste, en milieu urbain, l'accès au foncier des catégories à bas revenus. Alors que dans les pays d'Afrique de l'Est la constitution et la législation invoquent souvent la justice sociale et les aspects sociaux du droit de propriété, le fonctionnement des marchés urbains officiels n'a pas été à l'avantage des pauvres qui constituent pourtant la majeure partie de la demande. L'écart entre le besoin de terrains urbains et leur disponibilité sur le marché officiel reflète celui qui existe entre les politiques publiques d'une part, et l'inégalité d'accès d'autre part qui témoigne du mauvais fonctionnement de

ces marchés. Cela laisse les villes d'Afrique de l'Est aux prises avec des transactions foncières irrégulières et la prolifération des établissements irréguliers comme des taudis.

Toutefois, ni la législation ni les politiques publiques concernant l'accès au foncier ou son utilisation ne sauraient suffire, par elles-mêmes, à améliorer l'administration foncière dans les villes ou à empêcher l'acquisition de terrains par la voie informelle. Même là où des restrictions sur les transactions foncières pourraient être justifiées, les difficultés qu'il y aurait à les faire respecter ont trop souvent suscité des distorsions qui ont pour effet d'exclure les catégories marginalisées qu'elles étaient pourtant destinées à aider.

Les marchés fonciers officiels

En Ethiopie et en Tanzanie, la traditionnelle propriété par l'Etat de l'intégralité du domaine foncier remonte au passé socialiste de ces pays. En Ethiopie, l'intégralité des sols reste la propriété de l'Etat, et dans les villes ils sont acquis de manière officielle par la voie de mises aux enchères, de négociation et de distribution par les pouvoirs publics. Ces derniers accordent des baux de 99 ans maximum confirmés par des titres en bonne et due forme. Le marché officiel fournit des baux avec des loyers annuels dépendant de la superficie et des termes fixes, et qui permettent l'exploitation conformément au plan d'occupation des sols. L'acquéreur ne peut pas être propriétaire d'une autre parcelle dans la même ville, et un dépôt de garantie est exigé qui est remboursé à la fin des travaux de fondation du bâtiment.

Le locataire a le droit de céder son bail ou de le mettre en gage, mais la possibilité de cession est, en fait, affaiblie par la Proclamation sur l'Expropriation N° 455/2005, qui ne tient pas compte de la valeur de marché du bien-fonds dans les cas d'expropriation. L'indemnisation ne se fera que sur la base des améliorations apportées (bâtiments, structures). L'inconvénient de ce système officiel est qu'il se trouve miné par les retards, l'injustice et la corruption.

Il existe en parallèle en Ethiopie un marché foncier au comptant où des baux ou des droits d'usufruit changent de mains à travers de simples contrats de vente. L'acquéreur s'acquitte des droits de cession et des commissions auprès d'un intermédiaire. La cession devient officielle lorsque la valeur immobilière a été établie aux fins de taxation. Toutefois, ce marché reste largement hors de portée pour les citoyens pauvres, de sorte que ceux qui n'ont les moyens ni du marché officiel ni des marchés parallèles au comptant n'ont d'autre recours que les marchés fonciers irréguliers.

En Tanzanie aussi, l'intégralité des sols appartient à l'Etat et jusqu'en 1995, lorsqu'une nouvelle politique foncière a reconnu la valeur du terrain nu, il n'existait aucun marché foncier à proprement parler. Aujourd'hui, les droits tant coutumiers que législatifs sont reconnus et considérés comme juridiquement égaux. On peut enregistrer les droits fonciers, mais on ne peut céder les terrains occupés sous un régime juridique en bonne et due forme qu'après trois ans. Toutefois, une faille dans la législation permet de ne céder que les aménagements sur le terrain. Dans le système officiel, l'accès



▲
Fianarantsoa, Madagascar. ©Muriel Lasure/Shutterstock

au foncier peut se faire de l'une des trois façons suivantes: (a) le "droit d'occupation", qui donne accès à des baux de court ou de long terme; (b) les terrains non-distribués, abandonnés ou non attribués, révoqués ou mis en vente par des fonctionnaires des services fonciers; ou (c) en vertu d'un plan d'utilisation des sols dûment approuvé. La distribution se fait dans l'ordre des demandes, et la procédure souffre des lenteurs de la bureaucratie et de la corruption. Par conséquent, dans la pratique, le marché foncier officiel ne satisfait que moins de 10 pour cent de la demande en ville, et ce sont les canaux non-officiels, qui s'appuient souvent sur des procédures semi-légales ou de reconnaissance sociale, qui ont les faveurs de la plupart des citoyens.

En Afrique de l'Est, les marchés fonciers urbains officiels comportent aussi des aspects législatifs ou réglementaires à travers les règles d'urbanisme et d'enregistrement des titres. Tel est le cas au Kenya, où le gouvernement publie les appels d'offres dans le Journal officiel. Les conditions qui s'attachent aux baux (avec des primes et loyers calculés d'après les coûts pour les pouvoirs publics, plutôt que la valeur de marché) sont tellement favorables que ces occasions d'acquérir des terrains à bas prix suscitent une concurrence intense et des comportements peu licites, y compris des accaparements massifs de terres, ce qui permet à un petit nombre d'opérateurs bien introduits d'accumuler les terrains cédés par l'Etat, excluant par là la majorité pauvre des citoyens. Une fois obtenu le titre de bail, le terrain est souvent revendu au prix du marché, ce qui permet de dégager d'énormes bénéfices. La spéculation et toutes sortes de scandales dans la distribution de terrains d'Etat sont devenues la norme. Par conséquent, il n'existe aujourd'hui quasiment plus de terrains appartenant à l'Etat dans les villes du Kenya, où le marché officiel se trouve donc désormais presque entièrement entre les mains d'opérateurs privés qui n'en donnent l'accès qu'aux riches exclusivement. Les terrains privés représentent 18 pour cent de la totalité des surfaces. Les terrains en fiducie (détenus par les collectivités locales rurales pour le compte de résidents locaux pour l'exercice de leurs droits coutumiers) représentent 69 pour cent. Les terres de l'Etat ne représentent que les 13 pour cent restants et sous diverses formes (réserves à l'usage d'organismes publics, et les forêts, parcs nationaux, réserves zoologiques, pièces d'eau, terrains riches en minerais, et tout terrain à l'égard duquel aucun droit de propriété individuel ou collectif ne peut être établi par aucun moyen juridique). Le foncier urbain ne représente que 0,7 pour cent de la superficie totale au Kenya et l'essentiel fait l'objet de titres en bonne et due forme, à l'exception de quelques poches isolées de terrains d'Etat non encore distribués.

En Ouganda, le marché foncier n'en est qu'à ses débuts. Les fonctions de géomètre-expert et d'administration foncière n'étant pas encore bien établies, l'absence de données foncières fiables rend les transactions difficiles et risquées. L'Ouganda se caractérisait auparavant par deux marchés bien distincts: (a) un marché officiel pour les transactions enregistrées en bonne et due forme, avec contrats de vente conformes au droit, enregistrés et signés; et (b) un marché informel de droits d'utilisation des biens-fonds qui n'étaient pas passés par l'enregistrement. La constitution de 1995 a aboli un précédent décret de réforme foncière qui avait converti tous les biens-fonds en baux à 99 ans. La nouvelle constitution a restauré les systèmes de tenure d'avant l'indépendance et reconnaît désormais: (a) la propriété pleine et entière; (b) les baux à long terme; (c) la tenure coutumière; et (d) le *mailo* (sous-location de terrains détenus en propriété pleine et entière).

Les Marchés Fonciers Informels

Les marchés fonciers informels d'Afrique de l'Est comportent aussi une grande variété de pratiques qui procurent des degrés variables de sécurité en matière de tenure. Le plus informel de tous est probablement celui que l'on trouve en Somalie. Après plus d'une dizaine d'années sans véritable gouvernement central et l'érosion des systèmes juridiques qui en est résulté, le foncier et l'immobilier sont devenus de sérieux sujets de préoccupation. Occupations illégales et accaparement se sont généralisés, suscitant continuellement de nouveaux et violents conflits. Le système juridique formel n'est guère respecté puisqu'il s'avère soit inefficace soit coupé des réalités. Comme les valeurs foncières urbaines continuent de monter, la spéculation est devenue un moyen très répandu de faire fortune. Tous les terrains non-occupés et d'une certaine valeur autour des villes somaliennes ont été accaparés, y compris par les personnes déplacées qui ont envahi bien des zones péri-urbaines.

Confrontées à un problème de gestion foncière de grande ampleur, plusieurs municipalités somaliennes ont décidé de régulariser les occupations illégales. L'occupant-aménageur de biens-fonds accaparés ou envahis qui désire acquérir un titre de propriété a le choix entre deux possibilités: (a) porter l'affaire devant les tribunaux islamiques en demandant une ordonnance confirmant son droit de propriété; ou (b) régulariser directement avec l'autorité municipale le droit dont il se prévaut. S'il va devant le tribunal, il lui faut quatre témoins qui peuvent attester, la main sur le Coran, que le demandeur occupe bien le terrain. Lorsque la demande est faite à l'autorité municipale, le demandeur doit préciser l'emplacement de la parcelle, les dimensions ainsi que la durée de l'occupation, et s'acquitter des arriérés d'impôt. Toutefois, bien des demandeurs sont incapables de payer les impôts, auquel le cas le bien revient à la municipalité qui peut alors expulser les occupants.

On trouve un autre type d'intervention publique dans les marchés fonciers informels à *Bujumbura*, dans les quartiers populaires. Ceux-ci ont largement échappé à la réglementation. L'autorité publique burundaise intervient par le biais de la délivrance de titres ou certificats provisoires obligatoires, qui donnent le droit d'occuper une parcelle de terrain dans l'une de ces zones, ce qui s'accompagne d'un certain degré de sécurité de la tenure. Ces titres ou certificats permettent aux autorités tout à la fois de réglementer ces transactions et d'en tirer des revenus sous la forme de droits ou redevances.

Au Rwanda voisin, les marchés officiels du foncier et du logement urbains sont défaillants sous divers rapports, comme ils le sont aussi ailleurs en Afrique de l'Est. En 2002/03, par exemple, le marché officiel de *Kigali* ne traitait que 10 pour cent de la demande. Outre des procédures bureaucratiques peu efficaces, les facteurs qui continuent à rejeter la majorité de la population de *Kigali* dans l'illégalité ne sont autres que des valeurs et des coûts de transfert élevés ainsi que des normes peu réalistes (au vu du revenu moyen urbain). Des baux en bonne et due forme avaient été accordés sous le régime du "permis d'occuper", mais la propriété restait à l'Etat qui était en droit de se réapproprier tout terrain urbain ou suburbain qui n'avait pas été aménagé aux normes dans un délai de cinq ans. Une loi organique de 2005 a reconnu la propriété privée du sol et a ouvert la voie à la privatisation du marché foncier. Toutefois, les politiques foncières et de l'habitat à *Kigali* contraignent toujours la grande majorité (90 pour cent) des citoyens à recourir au marché informel et à l'illégalité. Les nouveaux cadres officiels d'administration foncière sont en concurrence directe avec les systèmes informels

qui gouvernent désormais 98 pour cent de l'économie des terres au Rwanda. Les droits administratifs, s'ajoutant aux taux et aux méthodes de la taxation foncière, sont trop onéreux et trop pesants pour que les marchés officiels s'adaptent facilement aux réalités du terrain. Cette situation prive, de fait, les pouvoirs publics des recettes potentiellement très importantes qui leur reviendraient si la majorité de la population urbaine du Rwanda trouvait les marchés officiels abordables et pratiques au lieu de recourir aux canaux informels pour accéder au foncier.

Formes et Nouvelles Configurations Urbaines

L'augmentation des populations urbaines se traduit inévitablement par certaines transformations dans la morphologie des villes. Ces évolutions dans leur expansion territoriale se font normalement au moyen des plans d'urbanisme, du zonage, des règles d'utilisation des sols et des lotissements qui s'ensuivent. Toutefois, la réalité du terrain est souvent tout autre en Afrique de l'Est. Cela tient, entre autres, au manque de ressources financières et institutionnelles, qui se trouvent à la fois contraintes par l'étroitesse relative des limites territoriales et dépassées par l'ampleur et le rythme de l'expansion démographique. Rares sont les responsables urbains en Afrique de l'Est qui se trouvent en mesure de maîtriser l'expansion territoriale des villes. L'étalement incontrôlé dû aux zones de peuplement informelles en l'absence de toute directive ou contrainte des pouvoirs publics est une réalité que partagent bien des villes de la sous-région. Au lieu de permettre sans le dire un étalement sans

contraintes, les responsables de l'aménagement et de l'urbanisme feraient mieux de promouvoir des types d'établissement resserrés, qui permettraient de tirer avantage des économies d'agglomération qui résultent de l'abaissement des coûts par tête de l'extension des équipements collectifs, d'une demande réduite de transports en commun et de villes mieux et plus efficacement structurées. Les quelques paragraphes qui suivent se concentrent sur les liens entre marchés fonciers, formes et configurations urbaines dans quelques villes d'Afrique de l'Est.

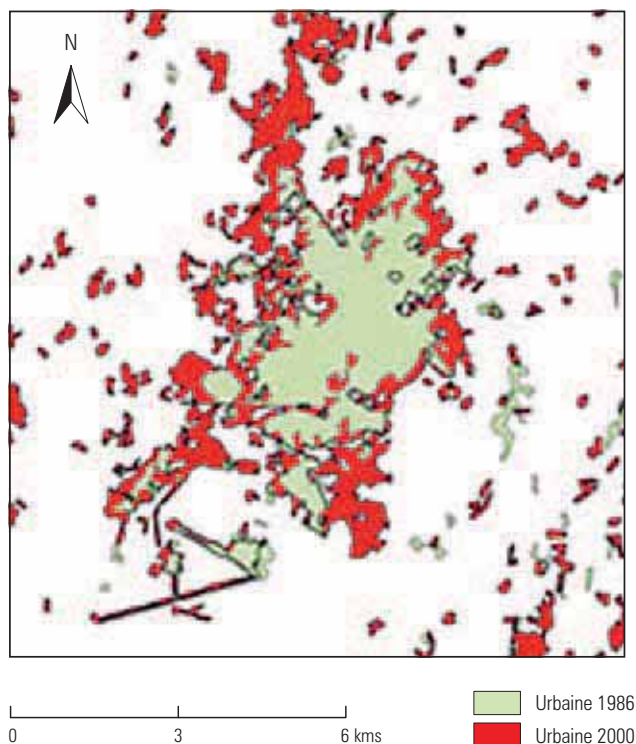
Addis-Abéba

Addis-Abéba est une ville dominante qui compte plus de 3,5 millions d'habitants. Ce chiffre est 14 fois supérieur à la population de *Dire Dawa*, deuxième ville d'Éthiopie. *Addis-Abéba* s'étale en profitant de la faiblesse des restrictions à l'utilisation des sols et d'une forte dépendance à l'égard d'un seul mode de transport, les autobus. La superficie de l'agglomération a plus que doublé entre 1984 et 2010, passant de 224 à 540 km². Toutefois, ces chiffres ne prennent en compte que la capitale dans ses limites officielles, en excluant toute expansion territoriale au-delà. *Addis-Abéba* fut autrefois renommée pour son homogénéité économique et sociale, qui voyait coexister côte à côte diverses catégories d'habitants. Plus récemment, pourtant, la fragmentation urbaine est devenue plus évidente avec la prolifération des résidences protégées comme Hayat, Sunshine, Shola, Habitat New Flower, Ropack, etc. L'étalement incontrôlé fragmente encore davantage l'espace matériel et social et accentue les lignes de démarcation intra-urbaines.



▲ Asmara, Érythrée. ©Stefan Boness/Panos Pictures

CARTE 4.3: L'EXPANSION D'ASMARA, 1986-2000



Source: Vikaló, H. Urban Land Cover Change Detection: A case study of Asmara, Erythrea, www.gisdevelopment.net



Kampala, Ouganda. ©Brian McMorrow

La maîtrise de l'utilisation des sols étant réduite et l'étalement urbain plutôt important, la morphologie de la capitale éthiopienne ne pouvait que devenir de plus en plus atomisée entre divers noyaux. Alors que l'utilisation des sols devrait favoriser les déplacements locaux, la majeure partie de la circulation aujourd'hui est transversale, obligeant les habitants à traverser divers sous-noyaux urbains pour se rendre à leur lieu de travail, à la banque et autres commodités. L'absence de sous-noyaux se suffisant à eux-mêmes va à l'encontre même de la logique de la forme urbaine multi-nodale. L'urbanisme devrait donc se donner, entre autres priorités, celle de rendre les sous-noyaux plus autonomes en y concentrant les diverses fonctions urbaines afin de réduire les parcours intra-urbains, tout en revenant sur un système de transport qui ne repose quasiment que sur l'autobus.

Kampala

Depuis l'indépendance, les croissances démographique et de la densité des villes se sont poursuivies sans faiblir dans la capitale ougandaise, sans que des services d'urbanisme plutôt faibles aient la possibilité d'intervenir. Le dernier schéma directeur remonte à 1980 et n'a pas été mis à jour. L'absence d'un plan de zonage d'ensemble s'est traduite par une multiplicité chaotique des modes d'utilisation des sols en ville. La productivité et l'attrait de la ville aux yeux du reste du monde se trouvent amoindris par de mauvaises infrastructures et un approvisionnement peu fiable en énergie. Les déplacements restent fastidieux et onéreux, surtout pour les pauvres.

Les structures territoriales des fonctions commerciales et industrielles de la ville se sont ressenties des régimes de tenure foncière en vigueur dans l'ensemble de la région de Kampala, de même que celles de l'habitat. De vastes zones se trouvent sous le régime du *mailo* sans être soumises à un système réglementaire bien défini, avec une occupation aléatoire et des terrains peu viabilisés par rapport au centre-ville et aux zones résidentielles cossues, qui sont depuis longtemps louées à des intérêts privés.

Asmara

Entre 1986 et l'an 2000, la superficie de la capitale de l'Erythrée s'est accrue de plus de 1 000 ha. Depuis l'indépendance en 1993, Asmara a subi d'autres évolutions en raison de la pression démographique, de l'expansion géographique et de la dissémination des activités économiques à travers son territoire. Une analyse temporelle montre que l'expansion urbaine s'est faite surtout autour d'Asmara, à l'exception de la partie nord-ouest. Cette expansion spectaculaire de la zone construite et l'évolution des modalités territoriales du développement économique régional ont été rendues possibles par l'amélioration sensible des infrastructures, qui ont entraîné l'expansion jusque dans les franges rurales-urbaines.

Du point de vue de l'organisation du territoire, Asmara représente une ville idéale que les urbanistes du monde entier feraient bien de promouvoir ailleurs. La zone centrale se caractérise par une mixité complexe dans les usages, horizontalement entre les parcelles et verticalement entre les étages. Même dans les zones où abondent les villas à un ou deux niveaux, petites usines, ateliers et petits commerces font bon voisinage et sont facilement accessibles à pied. Asmara est une ville riche de diverses formes de vie et des plus vivables, avec divers niveaux d'interaction sociale et économique, spontanée et non planifiée pour la plupart. Les rues grouillent d'activité. Pourtant, les premiers signes de fragmentation se font sentir avec l'apparition de certaines continuités et discontinuités urbaines.



▲
Ecolières, bidonville de Kibera, Nairobi. ©Africa924/Shutterstock

TABLEAU 4.5: MUNICIPALITÉ DE NAIROBI: RÉPARTITION DE LA POPULATION DES TAUDIS

Emplacement	Hommes	Femmes	Total	Ménages	Superficie (km ²)	Densité (/km ²)
Kibera	206 778	177 144	383 922	121 933		
Gatwikira	13 580	11 411	24 991	7 270	0,3	85 323
Kibera	53 297	44 041	97 338	32 115	0,2	65 197
Kianda	15 229	14 127	29 356	8 327	0,7	39 478
Lindi	19 545	15 613	35 158	11 551	0,5	70 302
Makina	12 965	12 277	25 242	7 926	0,7	38 508
Mugumo-Ini	14 410	15 981	30 391	8 478	3,0	10 186
Siranga	10 198	7 165	17 363	6 164	0,2	71 072
Serangome	28 809	25 538	54 347	15 597	1,0	52 433
Laini Saba	15 688	12 494	28 182	9 927	0,4	75 942
Embakasi	98 896	84 808	183 704	66 555		
Mukuru Nyayo	27 277	26 026	53 303	17 357	5,9	8 983
Mukuru kwa Njenga	71 619	58 782	130 401	49 198	12,0	16 720
Huruma	54 787	51 532	106 319	34 017		
Huruma	37 734	34 761	72 495	23 800	0,7	103 431
Kiamaiko	17 053	16 771	33 824	10 217	0,7	50 620
Mathare	95 866	81 450	177 316	60 798		
Mabatini	15 286	12 974	28 260	9 809	0,4	79 740
Mathare	11 205	9 256	20 461	6 617	0,8	25 040
Mlango Kubwa	20 622	17 752	38 374	15 000	0,4	93 005
Majengo	8 945	7 342	16 287	5 295	0,3	55 323
Mathare 4A	10 211	8 565	18 776	5 627	0,2	87 209
Mathare North	29 597	25 561	55 158	18 450	0,5	119 055
Kangemi	33 306	30 712	64 018	21 665		
Gichagi	10 164	9 290	19 454	6 409	0,9	22 243
Kangemi	23 142	21 422	44 564	15 256	1,6	28 298
Korogocho	21 958	19 988	41 946	12 909		
Gitathuru	11 379	10 356	21 735	6 480	0,5	45 262
Korogocho	5 376	5 000	10 376	3 129	0,9	46 961
Nyayo	5 203	4 632	9 835	3 300	0,2	52 286
Viwandani	41 257	30 133	71 390	27 740		
Landi Mawe	15 434	11 075	26 509	9 814	5,6	4 772
Viwandani	25 823	19 058	44 881	17 926	5,7	7 859
Kahawa	7 765	8 678	16 443	5 063		
Kongo Soweto	7 765	8 678	16 443	5 063	1,2	13 649
Total	560 613	484 445	1 045 058	350 739		

Source: 2009 Kenyan Population and Housing Census, Nairobi, août 2010.

Nairobi

À *Nairobi*, l'étalement urbain va de pair avec la détérioration accélérée des conditions de vie qui affecte tout particulièrement les catégories les plus pauvres et leur capacité à satisfaire leurs besoins élémentaires. Les plus touchés sont le logement, l'adduction d'eau, les égouts et les transports. L'accès aux services sociaux et aux infrastructures est fonction du revenu plus que de la densité démographique (même s'il existe une corrélation manifeste entre revenu et densité résidentielle), avec des conditions de service optimales dans les quartiers aisés et quasiment nulles dans les zones à forte densité et faibles revenus. La ségrégation des ethnies à travers le territoire de la ville à l'ère coloniale s'est traduite par la tripartition de *Nairobi*, la plupart des Occidentaux résidant dans les quartiers onéreux de l'ouest et du nord-ouest et les Asiatiques au nord-est, les Africains se concentrant à l'est et au sud. Depuis l'indépendance, cette ségrégation résidentielle a été adoucie du fait que désormais c'est le revenu, plus que l'ethnie, qui constitue le critère implicite de répartition. Néanmoins, la partition ethnique n'a pas entièrement disparu et les lignes de partage sont encore bien tangibles.

Il faudrait à *Nairobi* tous les ans 15 000 unités d'habitat supplémentaires, mais il n'en est construit que 3 000 dans le meilleur des cas. Cela permet à la plupart des observateurs de conclure que les taudis et les établissements informels accueillent plus de la moitié de la population sans plan d'urbanisme, dans des conditions surpeuplées et dépourvues d'équipements collectifs élémentaires. Toutefois, le recensement de 2009 semble indiquer que la population des taudis de *Nairobi* ne serait "que" de 801 858 âmes, soit 25,8 pour cent d'un total de 3,1 millions. De la même façon, les chiffres officiels semblent mettre à mal l'idée reçue selon laquelle Kibera serait le plus vaste bidonville de toute l'Afrique, puisque le recensement aboutit pour la population totale de ces quartiers – jusqu'alors évaluée entre un demi-million et un million – à "seulement" 140 722 âmes. Il va de soi que dans ces conditions, Kibera ne serait plus le plus grand bidonville du Kenya, encore moins du continent. Toujours d'après le dernier recensement, ce titre reviendrait à Embakasi, dont les quartiers de Mukuru Nyayo et Mukuru kwa Njanga totalisent 183 704 habitants; à Mathare, tout près, la population totale de Mabatini, Mathare, Mlango Kubwa, Majengo Matahre A4 et Matahre Nord est de 177 316 âmes, selon le recensement de 2009.

Toutefois, la prudence s'impose lorsqu'il s'agit d'interpréter les statistiques relatives aux taudis telles qu'elles sont tirées des résultats du recensement. Pour commencer, le recensement ne visait pas précisément les taudis et ne cherchait pas, par exemple, à évaluer l'insécurité de la tenure. La définition internationale des taudis repose sur cinq caractéristiques (mauvais accès à l'eau salubre, à l'assainissement et autres infrastructures; faible qualité structurelle du logement; surpeuplement; et mauvaise sécurité du statut résidentiel), les données du recensement ne sauraient donner de chiffres précis sur le nombre d'habitants des taudis. Ensuite, les allégations récemment reprises dans la presse kenyane selon lesquelles le nombre total de la population des taudis de *Nairobi* ne serait qu'une fraction des estimations antérieures semblent reposer sur une interprétation sélective de données ne concernant que les zones de taudis les plus importantes (Kibera, Embakasi, Mathare, Korogocho, Viwandani et Kahawa). Enfin, il faudrait aussi bien comprendre que dans toute l'Afrique, les habitants des taudis se trouvent de plus en plus au-delà de la périphérie municipale, comme c'est le cas dans les grandes régions métropolitaines. Alors que Nairobi prend une échelle de "ville région", cette notion plus large devrait s'appliquer à tout dénombrement de la population des taudis.

De fait, les possibilités d'aménagement résidentiel en bonne et due forme pour les catégories à bas revenus de *Nairobi* sont souvent

envisagées dans la périphérie de la ville, ou dans des zones comme *Athi River* et *Mavoko*, quelque 25 km plus loin. Dans ces endroits, les pauvres doivent faire face à des coûts non-négligeables, en temps comme en argent, lorsqu'ils vont travailler dans la capitale. Ce dont on ne se rend pas toujours compte, c'est que ces nouveaux emplacements éloignés sont en passe de devenir rapidement des établissements urbains ayant leur propre dynamique, se trouvant à l'écart du cœur surpeuplé de la métropole sans pour autant en être trop éloignés. Les responsables kenyans reconnaissent que la fourniture de terrains aux pauvres est, en dernier ressort, une question politique répondant à des considérations de justice distributive et de moyens de subsistance durables. Toutefois, aucune ville n'a été bâtie en un jour (à l'exception des "villes" temporaires mises sur pied d'urgence pour les réfugiés). Vu le coût assez abordable du foncier dans la périphérie urbaine et en attendant que les villes satellites de Nairobi accueillent des économies urbaines viables et dynamiques, la fourniture d'habitat bon marché à une certaine distance de la métropole est préférable dans le long terme, en dépit des inconvénients à court terme.

Kigali¹²

Nombreux sont les ménages qui ont été déplacés à travers le Rwanda lors du conflit de 1994. La plupart ont vu leurs biens détruits et se sont retrouvés littéralement démunis de tout une fois trouvé refuge dans les pays voisins. La stabilisation politique les a fait revenir par centaines de milliers, faisant passer le taux d'urbanisation de six pour cent en 1991 à 17 pour cent en 2002. La plupart des rapatriés se sont trouvés en conflit direct avec le gouvernement et la municipalité de Kigali au sujet des conditions de la tenure. Au Rwanda, la terre est la propriété exclusive de l'Etat, la trace des droits individuels ayant été perdue du fait de la perte des registres lors du génocide. Aujourd'hui, les terrains loués à bail à l'Etat doivent être aménagés dans un délai de cinq ans et sont soumis au paiement de divers droits. Les autorités se sont aussi mises à allouer des terrains à des sociétés privées afin d'améliorer leurs rentrées d'argent. Tout cela soulève bien des questions et ne reste pas sans effet sur le système urbain. Tout d'abord, ces sociétés privées n'ont pas toujours les moyens de s'acquitter des droits ou de construire aux normes convenues dans un délai de cinq ans, de sorte que bon nombre revendent le terrain avant cette échéance et à la place en occupent un autre. De plus, la concurrence au sein même du secteur privé a provoqué des déplacements massifs, des institutions tant privées que publiques procédant à des expulsions forcées. Les litiges dont est saisi le médiateur au Rwanda portent jusqu'à 96 pour cent sur des problèmes fonciers. La conséquence de ces tensions sur le marché foncier officiel n'est autre que la prolifération des établissements informels ou de terrains peu viabilisés.

Administration et Gestion Foncières Urbaines: Les Inconvénients du Système Conventionnel

Dans les villes d'Afrique de l'Est, le bon fonctionnement des marchés fonciers tant officiels qu'informels se heurte à toute une série d'obstacles juridiques et administratifs. Pour commencer par le plus important, l'information relative aux marchés est déplorablement rare. Cela reflète le fait qu'une petite partie seulement des transactions se font sous forme écrite et sont soumises à l'enregistrement. De plus, en l'absence d'inventaires fonciers urbains, il est difficile de prévoir les tendances de la demande foncière. Autre obstacle fort répandu: la pléthore de professionnels ayant un rôle à jouer dans les cessions foncières (juristes, experts en estimations, géomètres-experts, urbanistes, etc.) qui tous ajoutent tant aux coûts qu'aux délais. Des "guichets uniques" permettraient aux collectivités locales

ou aux services ministériels de raccourcir les procédures et d'abaisser les coûts de cession.

Dans les villes du Kenya, recueillir les autorisations voulues pour les lotissements et changements d'utilisateur s'avère particulièrement complexe puisque cela fait entrer en jeu divers services officiels. Il peut s'écouler jusqu'à 29 mois entre le dépôt d'une demande officielle de lotissement auprès du conseil municipal de *Nairobi* et la délivrance des titres sur les lots par la direction des affaires foncières. Les procédures d'extension des baux locatifs sont aussi lentes.

Longues procédures et coûts élevés des cessions en bonne et due forme sont aussi de mise à *Dar es Salaam*, tandis qu'en Éthiopie (outre les lenteurs bureaucratiques et la corruption) les cessions foncières se trouvent sous la menace permanente de l'expropriation (Proclamation 455/2005) qui n'est indemnisée que pour les aménagements (bâtiments et autres structures) apportés au terrain, en faisant totalement abstraction des plus-values foncières comme de la proximité ou non de l'échéance du bail. La loi ne favorise pas non plus la cession des baux, qui ne peut se faire exclusivement qu'à titre de gage.

Au Rwanda, l'enregistrement des titres fonciers est obligatoire. Néanmoins, les droits acquis par voie de cession, succession ou de pratiques coutumières ou indigènes (ce qui représente 98 pour cent de tous les actifs fonciers) sont rarement consignés par écrit et restent donc en marge du droit pour éviter coûts élevés et procédures interminables.

Au Burundi, des processus consultatifs défectueux n'ont pas abouti à un consensus suffisant pendant la phase d'élaboration des politiques publiques, et le manque de familiarité du public avec les questions foncières s'est traduit par une situation confuse en matière de tenure. Les dispositions du Code foncier concernant la propriété, l'accès et les cessions sont à peine comprises et restent

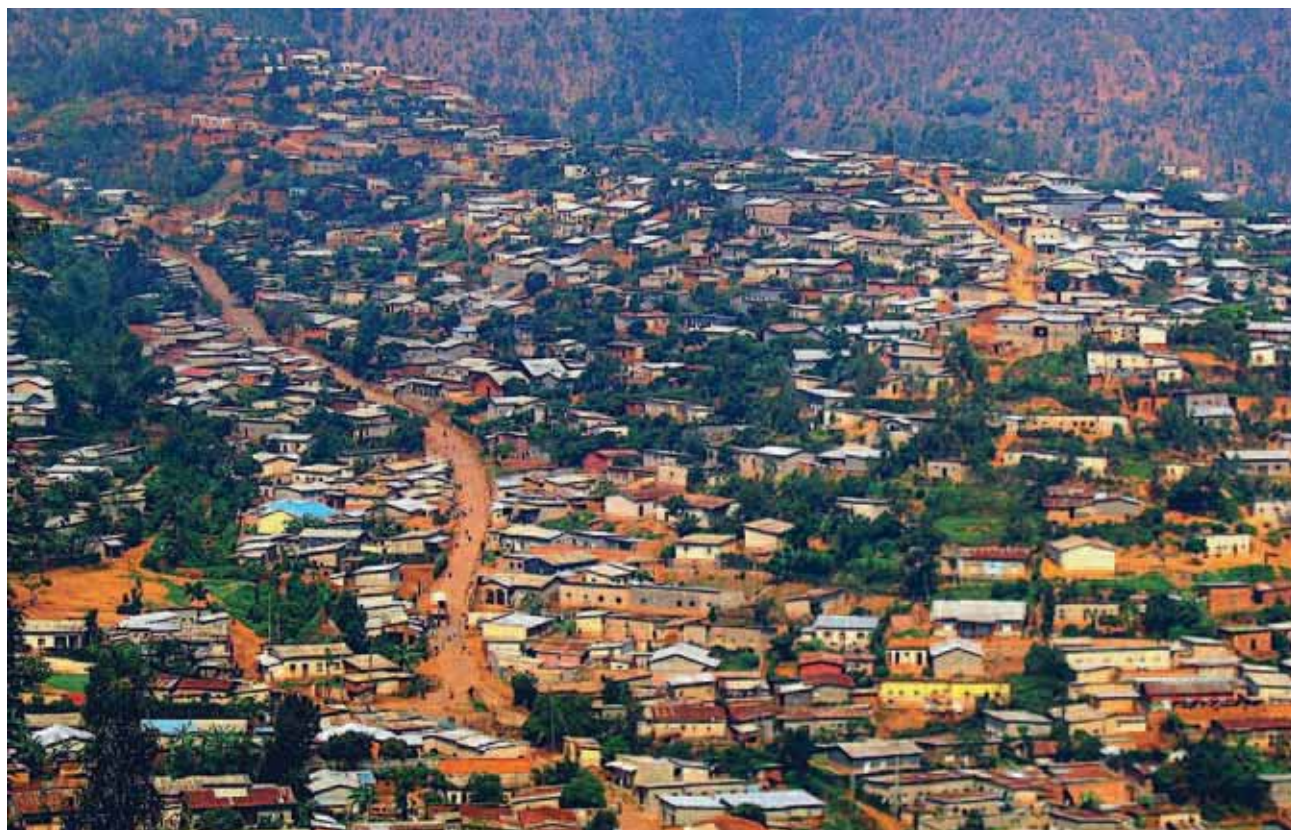
donc très largement lettre morte. Moins de cinq pour cent des terres sont passées par l'enregistrement et les traditions orales l'emportent toujours pour ce qui est de la propriété.

En Ouganda, 49 démarches successives et les coûts élevés qu'exige la régularisation de la tenure dans les établissements irréguliers découragent les citoyens pauvres de passer du régime coutumier à un bail emphytéotique en bonne et due forme. Mais c'est à *Kampala* que l'on mesure encore le mieux l'incidence que peuvent avoir des formules de tenure hybrides et mal définies sur les transactions foncières urbaines, avec le système du *mailo* qui y est toujours en vigueur (voir Encadré 4.5).

Quand les Établissements Irréguliers Suppléent Aux Carences du Marché Foncier

Dans la pratique, lorsque les systèmes fonciers formels s'avèrent entièrement ou en partie défaillants, le marché trouve toujours comment satisfaire la demande d'une manière ou d'une autre. Les réformes foncières ont échoué à fournir des terrains d'un coût abordable au moment où le besoin s'en faisait sentir et dans les quantités voulues pour les ménages à faibles revenus, et cela n'a pu que susciter l'apparition de marchés parallèles irréguliers.

L'expérience de l'Afrique de l'Est – et notamment en Éthiopie, au Kenya, en Ouganda et en Tanzanie, où davantage d'informations sont disponibles – montre que ces marchés informels comblent les failles non-négligeables du système de gouvernance. Leur nature informelle leur permet de satisfaire l'énorme demande de lots d'un prix abordable, quel que le régime de tenure foncière dominant du pays. Dans la sous-région, les marchés fonciers urbains informels opèrent, à un extrême, dans les endroits où c'est la tenure privée universelle qui l'emporte, comme au Kenya, ainsi que, à l'autre extrême, dans



▲ Kigali, Rwanda. ©Ole Doetinchem

ENCADRÉ 4.5: COMMENT LE REGIME DU MAILLO ENTRAVE L'AMENAGEMENT URBAIN A KAMPALA

A Kampala, le marché foncier officiel est affecté par divers facteurs structurels comme la complexité des systèmes de tenure, l'absence de politique cohérente, des normes de construction et d'urbanisme irréalistes, des systèmes d'enregistrement incomplets et le manque d'information, ainsi que des facteurs socio-économiques comme la spéculation et la corruption.

Pour le moment, 52 pour cent des terrains à Kampala sont placés sous le régime de tenure du maillo, 30 pour cent sont aux mains de locataires privés mais appartiennent à l'Etat et sont administrés par la municipalité, 7 pour cent appartiennent à l'Etat et 11 pour cent à des institutions. La plupart des terrains dans les banlieues de la capitale ougandaise sont eux aussi placés sous le régime du maillo. La dualité des systèmes de propriété et les types d'établissement non-viabilisés et désorganisés régis par le maillo a eu des effets bien tangibles sur le développement d'un marché foncier efficace dans la région de Kampala.

Avant qu'un propriétaire puisse vendre ou aménager un terrain maillo, il doit indemniser et reloger le(s) locataire(s) (sous condition d'une occupation non contestée pendant plus de 12 ans). Les locataires sont reconnus comme "propriétaires coutumiers" et ont le droit de vendre ou d'hypothéquer le terrain, mais seulement après consultation avec le détenteur du titre sur le terrain maillo. De la même façon, le détenteur du titre ne peut vendre le terrain avant que les propriétaires coutumiers soient correctement indemnisés. Toutefois, les locataires (propriétaires coutumiers) ne peuvent vendre le terrain s'ils n'ont pas de titre certain. Comme il reste très peu de terrains publics vacants à Kampala et que la majeure partie des terrains maillo sont occupés par des locataires, il n'y existe, en pratique, plus aucune parcelle dont les dimensions permettraient d'accueillir des aménagements résidentiels supplémentaires.

Prendre à bail des terrains administrés par la municipalité est tout aussi compliqué et le processus peut durer jusqu'à cinq ans, pour une bonne partie en raison des jeux d'influence politiques, des procédures bureaucratiques et des inévitables pots-de-vin qui permettent à une demande de faire son chemin à travers le système.

En outre, vu la pénurie de terrains en ville, le prix moyen d'un millier de mètres carrés dans un quartier de très bonne qualité est équivalent à US \$120 000, soit le double des quartiers le moins bien cotés. Plus à l'écart (15-20km) de la capitale, des terrains maillo plus étendus mais non-viabilisés se vendent US \$1 000 les 1 000 m². Ces conditions ont rendu quasiment impossible la construction de nouveaux domaines résidentiels abordables pour les catégories à faibles et moyens revenus.

Sources: Kituuka (2005); Giddings (2009)

les villes où les pouvoirs publics ont du mal à garder la mainmise sur les lotissements, la délivrance de titres et les constructions non-autorisées face à la montée des lotissements illégaux de terrains privés ou détenus en commun, comme en Ouganda ou au Rwanda. Dans les autres cas, les fonctionnaires ont de fait "privatisé" l'offre foncière officielle, comme cela s'est déjà produit en Tanzanie avec les *ten-cells* les *mitaa*.

Dans tous les cas, pourtant, et même si le système dominant peut paraître informel d'un point de vue juridique, les processus de cessions foncières sont bien structurés et régis par des normes et procédures généralement bien comprises, et à ce titre ils sont très bien placés pour surmonter les défaillances des marchés officiels. Des institutions d'origine populaire respectées et généralement acceptées permettent un accès au foncier urbain très décentralisé, avec une

tenure assez sûre, et des procédures rapides de recours et d'arbitrage en cas de litige.

Le vaste potentiel qui est celui des transactions foncières et de l'aménagement urbains socialement régulés est très sous-estimé et mal compris par le secteur public. Plutôt que de rejeter les procédures informelles comme illégitimes, les pays d'Afrique de l'Est feraient bien d'envisager l'institutionnalisation des marchés informels du foncier et de l'habitat urbains. A la différence des marchés officiels, ils offrent des procédures pragmatiques et d'un coût abordable qui pourraient transformer de façon très appréciable la situation des taudis et établissements informels dans bien des villes de la sous-région. En reconnaissant et en institutionnalisant les mécanismes populaires de gestion foncière et de l'habitat, on réduirait les charges qui pèsent dans ce domaine, comme dans celui de l'administration foncière, sur les municipalités, et avec des coûts réduits. Cela permettrait aussi de faire de l'enregistrement décentralisé de la tenure et des titres la pierre angulaire, dans une seconde étape, d'interventions pragmatiques du secteur public dans les établissements informels pour ce qui concerne l'agencement spatial, la taille minimum des lots et les accès publics, ainsi que la fourniture de services en coopération et en partenariat avec les organismes populaires qui se chargent de la micro-gestion des opérations foncières socialement régulées.

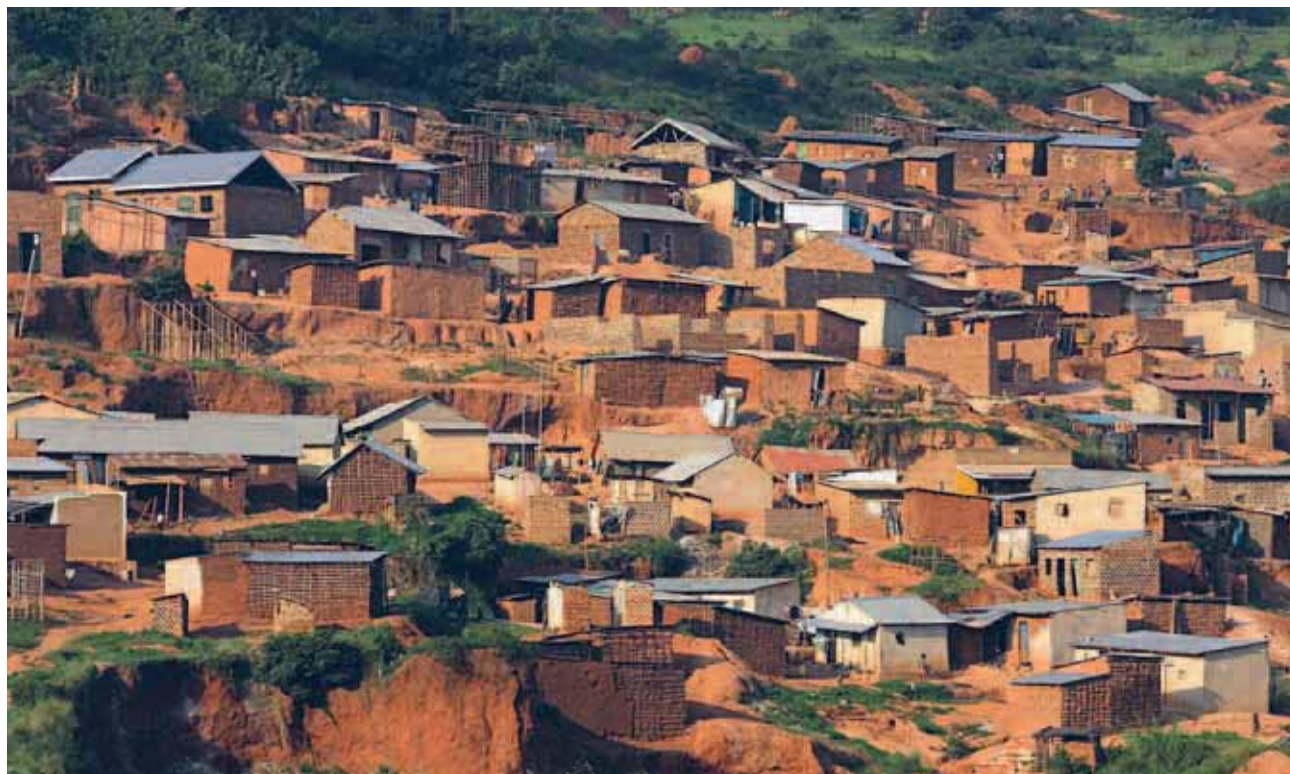
Ethiopie

Le système informel d'offre foncière permet, en Ethiopie, d'accéder à un terrain qui échappe aux mesures d'urbanisme et auquel ne s'attache aucun document écrit. Les cessions de terrains urbains non enregistrés sont fonction des relations personnelles. Elles sont confirmées par simple accord qui peut être reconfirmé par l'administration locale (*kebele*) ou par procuration légale. Les allocations foncières informelles ont beau être très répandues et l'une des causes principales des occupations illégales (*squats*), des établissements irréguliers et des taudis, leur quasi-totalité (environ 90 pour cent) sont constituées de lotissements illicites de terrains détenus en bonne et due forme. Institutionnaliser ces procédures informelles ferait davantage qu'inciter à l'enregistrement des terrains et faciliter les interventions spatiales et autres des autorités municipales; cela pourrait aussi améliorer les recettes fiscales des municipalités que des marchés formalisés et peu efficaces, qu'ils soient officiels ou non, ne sont plus capables de susciter.

Tanzanie

L'accès irrégulier au foncier urbain peut, en Tanzanie, se faire par trois canaux distincts: (a) l'invasion (très limitée à tous égards); (b) l'attribution par les chefs locaux, les anciens ou les propriétaires reconnus, pour un montant symbolique; et, fréquemment, (c) un terrain est acheté dans une zone viabilisée auprès d'un propriétaire reconnu et enregistré auprès d'un chef local ou la permanence locale d'un parti politique.

Les cessions foncières informelles se font en présence de témoins – parents, amis et chefs locaux; elles tirent leur légitimité de la reconnaissance sociale qui peut assurer des voies de recours et d'arbitrage auprès des chefs locaux en cas de litige. Si informelles que soient ces procédures, elles permettent, ici encore, de surmonter les défaillances des marchés officiels telles que les catégories sociales à faibles revenus ont à les connaître. Comme les responsables de quartiers et les comités de règlement des différends font partie des dispositifs institutionnels et ont des liens avec les tribunaux, l'accès au foncier par les voies non-officielles est devenu un sous-système reconnu de régularisation foncière qui, d'une manière ou d'une autre, s'articule avec les cadres d'enregistrement foncier officiel.



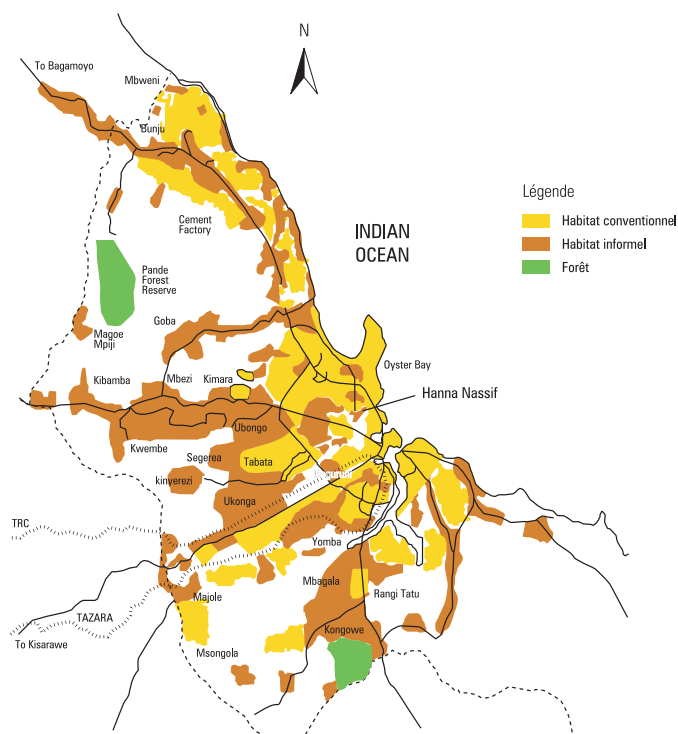
▲
Kampala, Ouganda. ©Duncan Purvey/iStockphoto

Ouganda

Avec environ 85 pour cent de sa population (1,8 million d'habitants) massés dans ses bidonvilles et taudis, *Kampala* illustre trop bien l'échec du marché officiel face aux besoins des catégories à bas revenus. Bien des lotissements et cessions de terrains titrés ne figurent pas au livre foncier en raison des coûts élevés que cela implique. Or l'enregistrement est une condition indispensable pour le nantissement des prêts bancaires, mais cette procédure n'est guère populaire – on ne veut y voir qu'une promesse de saisie du bien sous la pression de paiements d'intérêt excessifs attachés au prêt. En outre, les lotissements successifs ont réduit la superficie de nombreux lots en-dessous du minimum légal, ce qui rend l'enregistrement officiel encore plus complexe.

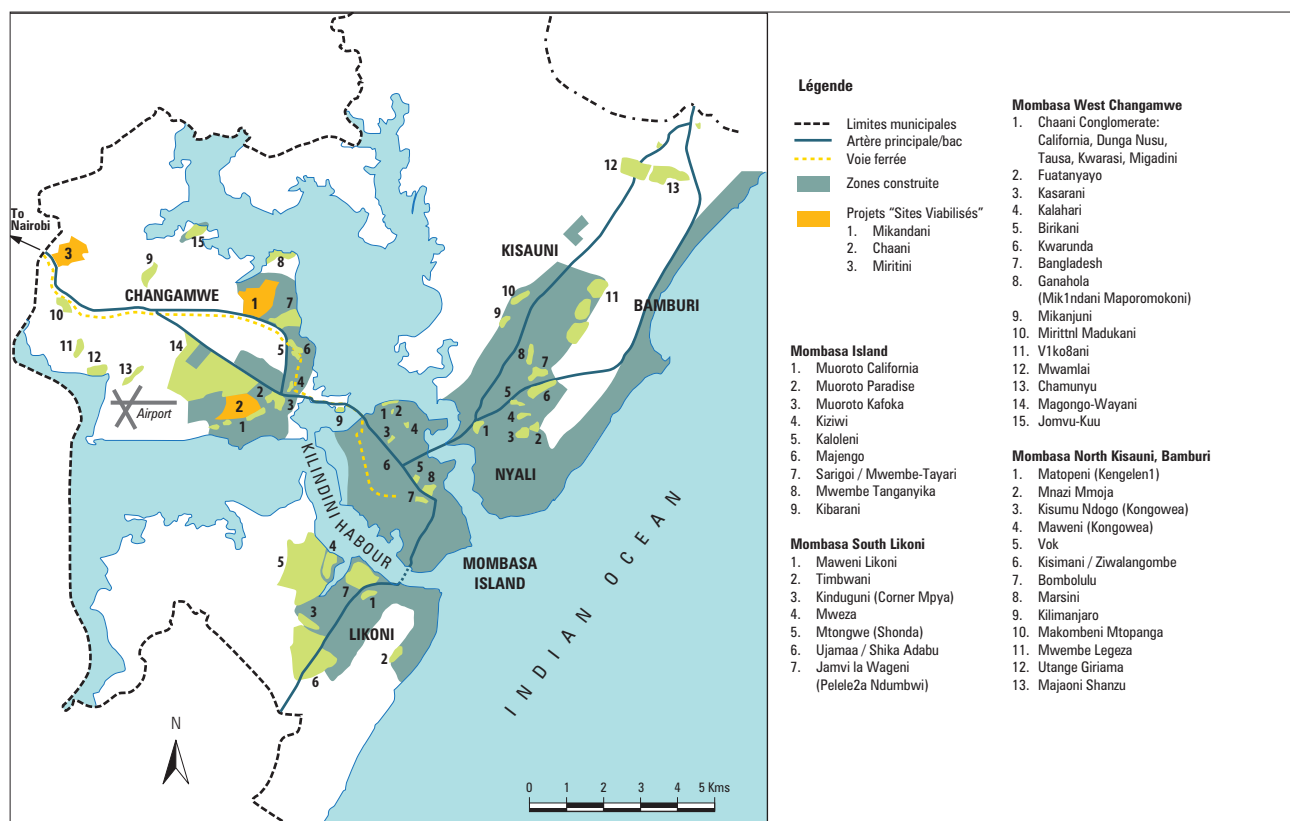
Aujourd'hui, c'est leur approche pragmatique qui vaut aux mécanismes informels d'offre de terrains urbains de se faire lentement reconnaître en Ouganda. Les pouvoirs publics s'aperçoivent notamment que les coûts, les délais et la sécurité de la tenure qui s'attachent aux systèmes informels conviennent non seulement aux citoyens pauvres, mais aussi aux collectivités locales qui peuvent y adapter leur modes de gouvernance et leurs réglementations, ce qui aurait l'avantage supplémentaire d'alléger le fardeau des adjudications foncières municipales. Le système informel est simple, bien compris, respecté et d'un coût abordable; en outre, il ne semble pas si différent du marché foncier urbain tel qu'on le voit fonctionner à *Kampala*, où bien des transactions portant sur des terrains titrés n'apparaissent pas au livre foncier. Tout cela donne à penser qu'avec quelques coups de pouce bien avisés de la part des autorités foncières officielles, le secteur informel pourrait préparer la voie à une sorte d'auto-régulation des marchés fonciers dans les villes d'Ouganda.

CARTE 4.4: DAR ES SALAAM: HABITAT FORMEL ET INFORMEL (2002)



Source: Kimani, M. Investigating the Effects of Property Rights Formalisation on Property Market in Informal Settlements: The Case of Dar es Salaam City, Tanzanie. Mémoire de maîtrise, IIGISEO, Enschede, Pays-Bas, 2007.

CARTE 4.5: LES ÉTABLISSEMENTS INFORMELS À MOMBASA



Source: Janice Edwards.

ENCADRÉ 4.6: COMMENT LE "MARCHÉ FONCIER SWAHILI" DE MOMBASA DEFAVORISE LES LOCATAIRES

Les propriétaires de terrains longeant les 16 km du littoral de Mombasa se sont vu délivrer des titres au début du siècle dernier en vertu de la loi de 1908 sur les titres fonciers. Tout terrain non réclamé est devenu "bien-fonds de la Couronne" pour être redistribué par le biais du marché officiel. Comme dans presque toutes les villes du Kenya, la majeure partie des terrains à Mombasa se trouve désormais entre les mains de propriétaires privés. Le régime local de la tenure a subi l'influence du système juridique sunnite-arabe, qui autorise les tierces parties à être propriétaires de biens meubles ou de récoltes se trouvant sur le terrain d'une autre, parfois moyennant un loyer ou une part de la récolte. Ces utilisateurs sont parfois connus sous le nom de "locataires à gré" et peuvent être expulsés à bref délai sans être indemnisés pour la mise en valeur, quoiqu'ils soient autorisés à partir avec la récolte et les biens meubles.

Dans les années 1920, les autorités coloniales ont introduit l'urbanisme à Mombasa, ce qui a entraîné le déplacement de certains habitants afin de construire des routes d'accès. Le conseil municipal a mis au point un système de "plan de village" qui permettait le lotissement des parcelles

en lots de 36,5x73m pour accueillir les personnes déplacées à titre provisoire. Comme le système devait pouvoir au réaménagement ultérieur avec un habitat de meilleure qualité, seuls des abris temporaires ont été autorisés sur les lots. Mais il a fallu aux autorités du temps pour qu'elles facilitent le logement d'une population en expansion, et les lots en "plan de village" sont devenus la règle plutôt que l'exception.

Les propriétaires de terrains titrés ont continué à lotir pour louer par contrat écrit à des "locataires à gré" qui s'acquittaient d'un loyer mensuel. Le propriétaire signait les documents au nom des locataires pour approbation par le conseil municipal, montrant l'emplacement du terrain dans le plan général de lotissement. La transaction ne consistait qu'en un simple accord de vente en présence du chef de village (mzee wa kijiji) ou une procuration visée par un homme de loi. Les locataires avaient droit à un reçu pour chaque paiement du terme, mais sans aucun document d'enregistrement en bonne et due forme. Aujourd'hui, plus de 50 pour cent de la population de Mombasa vit sur des terrains régis par ce que l'on a fini par appeler le "marché foncier swahili" et dans des logements

dités "maisons swahilies" qui en général ne comportent qu'une seule pièce.

Comme une bonne partie des terrains sous régime "swahili" sont disponibles par voie de transactions échappant à toute espèce d'enregistrement, les services officiels n'en ont aucune trace et, par conséquent, agissent comme si ce marché n'existait tout simplement pas. Au cas où un propriétaire déciderait de céder un terrain à un tiers, ce nouveau propriétaire peut donner au locataire un préavis d'un mois sans que la mise en valeur puisse valoir droit à la moindre indemnisation. Vu la forte hausse des valeurs foncières, pareille éventualité n'a rien d'improbable. A Mombasa dans les quartiers de Kisauni, Magongo et Likoni, par exemple, un lot non titré de 1,000 m² se vendait en l'an 2000 pour 180 000 shillings (KES) (soit US \$2 200), contre KES 300 000 (US \$3 700) pour un terrain titré dans la même localité. Ces prix ont, depuis, fortement augmenté, un terrain titré se vendant KES 600 000 (US \$7 400) à Likoni, KES 750 000 (US \$9 260) à Kisauni et KES 1 million (US \$12 340) à Magongo.

Source: Gatabaki-Kamau et al., 2000

Kenya

Étant donné l'absence presque complète de terrains vacants appartenant à l'État dans les villes du Kenya, trois sources ont fait leur apparition : (a) les lotissements de terrains titrés ; (b) les projets publics d'aménagement ; et (c) les transactions portant sur des terrains non titrés. En lotissant des terrains titrés, on rend souvent la propriété informelle, puisque la plupart des lots ainsi créés ne sont pas titrés. Dans ce système, des terrains péri-urbains sont achetés par un groupe dont chaque membre se voit remettre une part sous forme de certificat. Le terrain est ensuite découpé et occupé sans l'approbation pourtant obligatoire du lotissement qui exigerait des plans d'agencement en bonne et due forme, des relevés cadastraux et la fourniture de services tout en se conformant aux normes coûteuses imposées par le conseil municipal de l'endroit. La vente de certificats de parts non enregistrés se poursuit sans faiblir, et ils ne sont visés que par les membres désignés par le groupe. C'est ainsi que, tout comme les occupations illégales (*squats*, avec leurs lotissements non-autorisés), la seule raison pour laquelle de nombreux établissements (comme le Zimmerman Estate à *Nairobi*) ne peuvent pas être titrés est qu'ils ne remplissent pas les critères exigés pour se voir accorder le statut d' "aménagement d'un coût non abordable". C'est ce qui fait qu'un terrain pourvu d'un titre en bonne et due forme tombe dans la catégorie "informelle" en raison des aménagements qui y sont apportés.

Les transactions portant sur des projets publics d'aménagement peuvent inclure aussi des projets du type "site viabilisé" ou location-achat. Des cessions se font sur le marché en recourant à des instruments juridiques comme la procuration en bonne et due forme et peuvent être ou non enregistrées en tant que *documents*, plutôt qu'en tant que cessions foncières. Les exemples à *Nairobi* incluent le projet de site viabilisé à 20 ans de la Société nationale de l'habitat (*National Housing Corporation*) à Nyayo High-rises, ou les nombreux projets viabilisés qui n'ont pas encore été titrés. Ces lots viabilisés continuent à changer de mains sans être enregistrés.

Les transactions sur les terrains dépourvus de titres portent sur des terrains appartenant aux pouvoirs publics (droits de passage, espaces ouverts, zones de circulation, etc.) pour lesquelles les autorités provinciales ou municipales peuvent délivrer des lettres de valeur quasi-légale autorisant l'occupation "temporaire". Les bénéficiaires qui ont construit des structures peuvent les vendre sur le marché informel en présence des autorités qui ont délivré les lettres d'attribution, ou de comités de village comme par exemple dans le *squat* de Korogocho à *Nairobi*.

L'économie Politique du Foncier Urbain

Les liens entre le foncier et le pouvoir politique sont inextricables, comme l'est celui entre le foncier et la loi néo-libérale du marché. Les pays d'Afrique de l'Est émergent d'un passé récent où la terre était soit coutumière, soit la propriété d'un gouvernement colonial. Après l'indépendance, ces deux systèmes ont continué à opérer côte à côte. Le foncier urbain était en général la propriété des pouvoirs publics et loué à des utilisateurs individuels pour faciliter le contrôle des aménagements, l'efficacité de l'utilisation des sols à travers l'urbanisme, et la collecte de recettes à travers la fiscalité. Les attributions de terrains publics en ville à travers les marchés officiels sont destinées à constituer des sources de revenus importants pour les collectivités locales. Toutefois, l'évolution n'a pas été celle qui avait été prévue dans plusieurs des pays de la sous-région, et ce pour plusieurs raisons, dont les suivantes :

- Le manque de capacités, parmi les collectivités locales, en matière d'urbanisme participatif, de zonage et de contrôle des lotissements et aménagements ;
- La corruption très répandue parmi les responsables de la gestion du domaine foncier public ;
- L'absence d'une information exacte, à jour et suffisante en matière de foncier urbain ;
- L'absence d'une planification qui permette de fournir les surfaces voulues aux endroits voulus et à des prix abordables, ce qui a encouragé les fortes hausses du foncier urbain, la spéculation et le recours aux "raccourcis" pour se rendre acquéreur de terrains ; et
- L'absence de voies de recours viables en droit, dont notamment la restitution ou l'indemnisation en cas de violation du droit en matière foncière ou économique.

Les élites politiques et économiques bien introduites ont fait main basse sur le foncier urbain, restreignant ainsi l'accès équitable pour une large gamme d'utilisations et d'occupations économiques. La grande majorité des citoyens, qui ne sont pas si bien introduits, se sont retrouvés systématiquement exclus de l'accès en bonne et due forme au foncier urbain par des procédures administratives pesantes, ce qui ne leur laissait d'autre choix que le marché foncier parallèle, informel, irrégulier et ses divers degrés de sécurité en matière de tenure. Les risques (d'expulsion forcée) qui s'attachent de ce fait au foncier ainsi cédé dans des conditions irrégulières décourageant la majorité pauvre des citoyens d'investir durablement dans leur logement, d'où les cabanes des bidonvilles et les taudis.

Les terrains ainsi occupés de manière irrégulière échappent à la fiscalité, d'où une perte de recettes pour les municipalités, y compris les droits de cession, les impôts locaux ou l'impôt foncier. Pour ne rien arranger, le foncier urbain, ressource limitée par définition, n'est pas toujours utilisé aussi efficacement qu'il le pourrait – loin s'en faut. Il faut donc trouver le bon système qui soit en mesure de fournir les surfaces voulues, au moment voulu et d'une manière qui soit d'un bon rapport qualité/coût.

Dans quasiment toutes les villes d'Afrique de l'Est, on peut trouver les bonnes solutions qui font d'un meilleur usage du foncier urbain une source de revenus pour la municipalité. Par exemple, à proximité du centre géographique de *Nairobi* se trouve une vaste gare de triage où stationne une sélection hétéroclite de matériel roulant faisant office en principe de musée des chemins de fer. À proximité immédiate du quartier des affaires, cet accroc au cœur de la trame urbaine pourrait bien représenter l'un des pires exemples de non-intervention. Ce terrain on ne peut mieux placé est d'une immense valeur et un bon réaménagement dégagerait pour la municipalité des recettes dont elle a grand besoin. Ailleurs en Afrique de l'Est, les autres grandes municipalités feraient bien de procéder à l'inventaire des terrains urbains sous-utilisés et de mettre sur le marché tout terrain dont l'attribution fonctionnelle passée ne peut ni ne doit plus se justifier aujourd'hui. Ces fonctions incluent notamment les enceintes militaires, les étendues riveraines à l'abandon et autres terrains urbains bien situés et sous-utilisés.

En Tanzanie, les pouvoirs publics ont réformé le recouvrement des impôts locaux, en supprimant les instruments inefficaces et en rationalisant les systèmes d'impôts locaux (barèmes et modalités de recouvrement). Les réformes portent aussi sur la compensation, par le gouvernement central, des manques à gagner fiscaux des collectivités locales.¹³

La fiscalité foncière/immobilière varie beaucoup d'une ville à l'autre en Afrique de l'Est. Ainsi en Tanzanie, seules les constructions entrent dans l'assiette, mais seuls les terrains au Kenya. En Ouganda, c'est la valeur locative annuelle qui est imposée, alors qu'au Kenya c'est la valeur d'avenir brute du terrain. La Tanzanie

privilégie la valeur d'avenir telle que déterminée par le marché, et les constructions sont évaluées sur la base du coût de remplacement.

Dans les pays de la Communauté d'Afrique de l'Est, les procédures de recouvrement et de respect de la fiscalité sont similaires. Les pénalités de retard vont de 1 à 3 pour cent par mois dans certaines villes¹⁴. Pour recouvrer les créances fiscales, les collectivités locales sont autorisées à pratiquer des saisies-arrêts sur les loyers et à demander aux tribunaux des ordonnances constitutives de charges sur les biens personnels ou sur le bien-fonds lui-même aux fins de recouvrement. Chaque pays d'Afrique de l'Est a beau avoir à sa disposition divers instruments fiscaux, ils sont rarement utilisés. Cela peut tenir à l'inefficacité des services d'administration et de gestion¹⁵ fiscaux, qui ont du mal à dresser la liste des propriétaires fonciers et des lointains propriétaires, ce qui réduit les recettes.

Les Nouveaux Instruments D'administration et de Gestion Foncières

Les systèmes d'administration et de gestion foncières sont actuellement en cours de modernisation dans la plupart des pays d'Afrique de l'Est. Le Kenya, par exemple, a fini de réviser sa politique foncière et la nouvelle constitution qu'il vient d'adopter autorise divers types d'intervention en la matière. En Ethiopie, la décentralisation de l'information foncière est en cours. Toutefois, d'une manière générale, et bien qu'ils aient un rôle majeur à jouer dans le bon fonctionnement du marché, les systèmes d'administration et d'information foncières sont de mauvaise qualité dans la sous-région, notamment lorsqu'il s'agit d'empêcher la manipulation illicite du domaine public au bénéfice d'intérêts privés.

Des instruments de haute précision comme les registres fonciers électroniques s'appuyant sur les systèmes d'information géographiques (SIG-GIS) sont déjà disponibles, d'un bon rapport

qualité/prix et particulièrement bien adaptés à l'accès décentralisé à l'information foncière. Bon nombre d'innovations pratiques peuvent contribuer à élargir l'accès à l'information foncière, dont notamment les suivantes:

- Les dénombrements effectués par la société civile ou la population elle-même, pour recueillir les données foncières concernant les établissements informels;
- Les systèmes géodésiques s'appuyant sur les données de l'administration spatiale américaine (NASA);
- Les systèmes d'information foncière/géographique, pour aider à la constitution du cadre des données;
- Les systèmes de positionnement (GPS) à haute précision, qui se trouvent dans le commerce et que peuvent utiliser les populations locales; et
- Des "guichets" uniques pour les transactions foncières urbaines.

En outre, les processus de définition des politiques foncières devraient être consultatifs, inclusifs et participatifs afin de dégager un consensus et de réduire les risques de confusion ou de conflit qui pourraient surgir du fait de la dualité des systèmes de tenure dans les zones urbaines. Il faut favoriser la reconnaissance des aspects positifs de la gestion foncière populaire – qui donne aujourd'hui son fondement aux marchés fonciers informels dans les villes – afin d'amorcer la transition vers la régularisation pleine et entière de la tenure résidentielle.

Le Rwanda et l'Ethiopie reconnaissent déjà les droits d'usufruit coutumiers, à condition qu'ils soient convertis en baux en bonne et due forme dès qu'une cession a lieu. Comme point de départ de toute réforme, les responsables des politiques publiques devraient tirer les leçons des processus informels qui gouvernent de fait la grande majorité des transactions foncières urbaines en Afrique de l'Est. Il n'existe en effet aucune autre solution si l'on veut adapter aux réalités du terrain les modalités et procédures de la gestion et de l'administration foncières dans les villes d'Afrique de l'Est.



▲
Dar es-Salaam, Tanzanie. ©Lance Bellers/iStockphoto

4.4

La Géographie du Changement Climatique

Les Collectivités Locales et L'adaptation au Changement Climatique

En Afrique de l'Est, les collectivités locales sont en retard en ce qui concerne l'adaptation au changement climatique, et rares sont celles qui ont mis en place des politiques ou des programmes dans ce domaine. Elles sont en cela très différentes des pouvoirs publics centraux, dont bon nombre sont signataires de la Convention-cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (CCNUCC/UNFCCC). Les gouvernements du Burundi, d'Éthiopie, d'Ouganda, du Rwanda, des Seychelles et de Tanzanie ont mis au point des Plans d'action nationaux d'adaptation avec le soutien des services de la Convention-cadre. Le Kenya a élaboré sa propre Stratégie nationale sur le changement climatique. Éthiopie et Tanzanie ont aussi mis au point divers programmes d'adaptation.

En revanche, les stratégies spécifiquement *urbaines* sont presque entièrement absentes. Oxfam, la Banque mondiale et ONU-HABITAT ont passé commande d'études visant à mieux comprendre

les effets du changement climatique sur les villes. ONU-HABITAT se penche maintenant sur les modalités d'adaptation et d'atténuation relatives au changement climatique. En Afrique de l'Est, une étude-pilote a été effectuée à *Kampala*, mais ses recommandations n'ont pas encore été appliquées. La prise de conscience s'est certes développée dans plusieurs autres villes d'Ouganda, mais il reste à la plupart d'entre elles à mettre au point leurs propres stratégies d'adaptation et d'atténuation.

Les mesures en place pour faire face aux phénomènes climatiques extrêmes sont, au mieux, élémentaires. Elles ont le mérite d'exister mais s'avèrent trop partielles pour affronter des catastrophes comme les inondations les plus graves, la sécheresse, les incendies, les cyclones, etc. Les effets du changement climatique semblent être de plus en plus destructeurs pour les infrastructures et systèmes urbains dans la sous-région. En 2009, 31 maires originaires de divers pays africains ont adopté la "Déclaration de Nairobi" afin de mieux intégrer les politiques relatives au changement climatique à leurs projets d'aménagement urbain. Or ici aussi, il reste à traduire



▲ Eaux de crue près de Jamame, au sud de la Somalie. ©Manoocher Deghati/IRIN

les recommandations en politiques publiques et programmes sur le terrain. Avec un cadre général bien adapté, les initiatives en cours devraient être intégrées à des programmes d'adaptation bien pensés; il s'agit notamment de déboucher les conduites d'écoulement; de mettre en place des défenses contre les crues avant le début de la saison des pluies, d'améliorer l'eau et l'assainissement dans les établissements irréguliers en ville; et de mettre en place et entretenir des espaces publics en ville.

Changement Climatique et Villes: Que savons-nous?

Dans plusieurs pays d'Afrique de l'Est, les stations météorologiques fournissent des données élémentaires concernant le temps et le climat. Or ces données ne sont pas utilisées de manière optimale, en partie parce qu'elles sont destinées tout particulièrement à l'aviation et à l'agriculture plutôt qu'aux responsables municipaux.

Les instituts météorologiques nationaux entretiennent des liens avec les organisations régionales et internationales qui travaillent sur différents aspects du climat du pays et de la région. L'une de celles-ci n'est autre, en Afrique de l'Est, que le *Climate Prediction and Application Centre* (ICPAC) qui est installé à *Nairobi* sous l'égide de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), organisme de coopération régionale de l'Afrique de l'Est. Cet organisme se concentre avant tout sur l'observation des sécheresses, quoique son mandat comprenne aussi la fourniture de données sur le changement climatique et la gestion des catastrophes aux pays membres, soit le Burundi, Djibouti, l'Erythrée, l'Éthiopie, le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda, la Somalie, le Soudan et la Tanzanie.¹⁶ L'information a beau être disponible, on l'utilise rarement pour gérer les effets du changement climatique ou les combattre dans les villes d'Afrique de l'Est.

Le 4^e rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat constitue pour les villes d'Afrique de l'Est une source majeure d'information.¹⁷ Il comporte des prévisions sur le changement du climat dans la région et passe en revue les effets que l'on en peut attendre, les points vulnérables et des suggestions pour l'adaptation. Ce document fournit aussi des informations sur les effets dans la région comme sur certains secteurs bien déterminés. Il ajoute des données systémiques sur les phénomènes climatiques, ainsi que leurs effets sur l'agriculture, la sécurité alimentaire, la biodiversité, l'eau salubre et la santé. Le rapport estime notamment que les capacités d'adaptation déjà faibles de l'Afrique sont encore réduites du fait de la pauvreté d'une bonne part de sa population. Les auteurs font aussi le constat suivant:

*“...il est très vraisemblable que le changement climatique va rendre le développement durable plus difficile [pour les pays d'Afrique], et particulièrement tel qu'il se mesure à l'aune des Objectifs du Millénaire pour le Développement qui ont été fixés pour le milieu de ce siècle. Le changement climatique va réduire la capacité des pays à atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté et d'une plus grande justice d'ici 2050, particulièrement en Afrique...”*¹⁸

Le développement durable rendrait pourtant moins vulnérable bien des pays d'Afrique. L'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OECD) a passé en revue la vulnérabilité au changement climatique des villes africaines de faible élévation.¹⁹ De toutes les grandes villes d'Afrique de l'Est, *Dar es Salaam*, *Djibouti* et *Victoria City* figurent parmi celles qui devraient être le plus affectées par la montée du niveau des mers, bien que ses politiques préventives doivent rendre la capitale des Seychelles moins vulnérable.

Les politiques nationales d'adaptation au changement climatique se ressemblent beaucoup en Afrique de l'Est. Elles s'appuient pour la plupart sur les Programmes d'action nationaux pour l'adaptation parrainés par la Convention-cadre de l'ONU. Les



▲
Lamu (Kenya). ©William Davies/iStockphoto



▲ Habitat populaire, Victoria, Mahé, Seychelles. ©Sapsiwai/Shutterstock

stratégies dans la région visent surtout à assurer la continuité des activités économiques. Les infrastructures sont un des secteurs retenus pour les mesures d'adaptation au changement climatique. Des investissements dans l'amélioration des infrastructures dans des domaines aussi essentiels que les ressources en eau réduiraient les pressions économiques et sociales sur les populations urbaines. Toutefois, la plupart des initiatives en cours privilégient l'agriculture et les forêts, et se concentrent sur les changements dans l'utilisation des sols plutôt que sur les zones urbaines.

Les Seychelles

Aux Seychelles, la stratégie principale en matière d'adaptation au changement climatique vise un bon équilibre entre développement et protection de l'environnement. Croissance démographique et demande accrue du secteur du tourisme mettent sous pression un environnement qui accueille de nombreuses espèces d'oiseaux, de reptiles et de plantes qu'on ne trouve que dans l'archipel. En 1990, *Victoria City* est devenue la première ville d'Afrique à établir un projet décennal de gestion de l'environnement. Les Seychelles sont le pays où l'environnement protégé occupe une part de la superficie totale (50 pour cent) plus importante que partout ailleurs. Trouver le bon équilibre entre développement et environnement n'en reste pas moins difficile pour les Etats insulaires de dimensions réduites.²⁰ *Victoria City* est située dans une zone de faible élévation et vulnérable aux effets du changement climatique, notamment l'inondation par les ondes de tempête et la montée du niveau des mers. Toutefois, les autorités des Seychelles ont mis au point des politiques spéciales pour la protection contre cette montée et pour l'adaptation des catégories les plus pauvres de la population. Comme

bon exemple de ces politiques d'adaptation, on peut citer le projet de polder à Mahé, la plus grande des îles, qui doit fournir davantage d'espace pour l'habitat. Mahé accueille 90 pour cent des 85 000 habitants de l'archipel.²¹ L'une des stratégies aux Seychelles consiste à encourager les aménageurs à mettre en place des fonds d'affectation spéciale pour financer des projets relatifs à l'environnement parmi les populations locales.

Erythrée

Le changement climatique confronte l'Erythrée aussi à de sérieux problèmes. En matière de développement, le pays a pour priorités l'agriculture, l'élevage, la conservation des forêts, la gestion des ressources en eau, la protection du littoral marin et la santé publique. L'Erythrée a mis au point un Programme national d'action conforme aux stratégies, projets et cadres en vigueur en matière de développement durable. Les projets d'adaptation auxquels il a donné lieu sont étroitement liés aux politiques nationales en matière de réduction de la pauvreté, d'amélioration de la sécurité alimentaire, de préparation et de prévention en matière de catastrophes naturelles, ainsi que de promotion du développement durable. Pour ce qui est des politiques publiques et dans le cadre du Programme national d'action, l'Erythrée entend intégrer l'adaptation au changement climatique dans les politiques de développement, y compris les politiques sectorielles.

Burundi

Au Burundi, les stratégies d'adaptation au changement climatique se concentrent surtout sur les perturbations actuelles dans les précipitations et les séries de données hydrométriques dans la

ENCADRÉ 4.7: KAMPALA LANCE L'INITIATIVE SUR LE CLIMAT EN AFRIQUE DE L'EST

Les villes sont reconnues comme les locomotives du développement économique national, mais elles contribuent aussi de manière importante à la détérioration de l'environnement local et à la pollution ainsi qu'au changement du climat à l'échelle mondiale et ses effets nocifs. Les villes font partie tant du problème que de la solution, et telle est la raison d'être de l'Initiative Villes et Changement Climatique qu'ONU-HABITAT a lancée au début de 2009 à la demande de son Conseil d'Administration.

L'Initiative fournit aux municipalités participantes l'expertise, les conseils en matière de politiques publiques, les méthodologies et les informations dont elles ont besoin pour faire face aux enjeux inédits du climat. Le nouveau Réseau du développement urbain durable (SUD-Net) vient en complément de ces démarches, avec notamment l'échange des bonnes pratiques. L'Initiative s'appuie sur un partenariat avec les Programmes des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'environnement (PNUE)

Aucune partie du monde n'est aussi exposée que l'Afrique aux effets du changement climatique. Il était par conséquent naturel que deux villes

africaines – Maputo, capitale du Mozambique, et Kampala, capitale de l'Ouganda – figurent parmi les quatre “villes pilotes” sélectionnées pour lancer l'initiative dans le monde en développement.

Kampala abrite 1,2 millions d'habitants sur les bords du Lac Victoria. La ville a déjà à subir des précipitations plus abondantes que la normale. Le ruissellement des eaux en surface et des systèmes d'écoulement fragiles ont accru la vulnérabilité des infrastructures, de l'habitat, des services sociaux et des moyens de subsistance. Comme ces effets ne sont pas ressentis avec autant d'intensité à travers l'agglomération, il revient à une analyse très locale des risques de déterminer les meilleurs moyens d'adaptation ou d'atténuation. La pollution causée par l'énergie de la biomasse et des transports motorisés en augmentation fait de l'efficacité énergétique l'un des principaux sujets de préoccupation. Les zones de peuplement pauvres se trouvent dans les emplacements les plus exposés, avec un mauvais assainissement et des risques d'inondation, la mauvaise gestion des déchets contaminant les ressources en eau et les eaux de ruissellement minant les collines. Les empiètements sur des écosystèmes fragiles

et le blocage des réseaux d'écoulement ont fait augmenter la fréquence des crues soudaines, avec de sérieuses conséquences pour la santé.

C'est face à ces conditions difficiles que la première évaluation effectuée dans le cadre de l'initiative a donné lieu à trois recommandations principales: (i) mettre en place un réseau municipal ou national spécialisé dans le changement climatique et qui rassemble toutes les parties intéressées; (ii) familiariser les membres du Conseil municipal de Kampala et renforcer leurs capacités en ce qui concerne l'adaptation et l'atténuation en rapport avec le changement climatique; et (iii) intensifier les synergies et les liens entre les politiques et programmes nationaux et locaux sur le changement climatique à travers des consultations et un dialogue suivi.

Divers projets de démonstration ont depuis été lancés à Kampala: ville “verte”, énergies de remplacement, bonne utilisation du bois, renforcement des infrastructures face aux changements du climat, et transports en commun plus économes en énergie.

Source: UN-HABITAT, Cities and Climate Change – Initial lessons from UN-HABITAT. Nairobi: ONU-HABITAT 2009

plupart des régions du pays. L'insuffisance des précipitations a aggravé l'aridité et asséché de manière notable les zones humides, les cours d'eau et les lacs. Pluies torrentielles et températures extrêmes soulignent aussi la vulnérabilité croissante du pays au changement climatique. La baisse de la production agricole et les pertes en vies humaines qui en découlent, les inondations chroniques, glissements de terrain, risques sanitaires accrus et perte de la biodiversité comptent parmi les conséquences du changement climatique au Burundi. Les autorités sont déterminées à s'attaquer au problème, comme en témoigne le Programme national d'action de 2007, qui a pour objet de recenser les mesures d'adaptation qui s'imposent dans l'immédiat afin de les intégrer aux stratégies de développement du pays. Le renforcement des capacités humaines et institutionnelles figure aussi au Programme national.

Tanzanie

A *Dar es Salaam*, les stratégies d'adaptation au changement climatique sont définies à divers niveaux en fonction des catégories visées. Elles se conforment dans leurs grandes lignes au Programme national d'action. Un organisme spécialisé a été mis en place pour en assurer l'application et des budgets ont été attribués pour certains projets d'adaptation. Inconvénient majeur: les démarches d'adaptation ne sont pas encore intégrées dans les autres programmes nationaux de développement. Dans le domaine de l'énergie, les parlementaires ont recommandé au gouvernement de rechercher de nouvelles sources et de réduire la dépendance du pays à l'égard des barrages hydro-électriques, trop sensibles au climat. Toutefois, la majorité des pauvres à *Dar es Salaam* continue à utiliser le charbon de bois pour ses besoins élémentaires en énergie.

Le stress hydrique (excès de demande) et les inondations

entraînent la détérioration des conditions sanitaires dans les zones les plus pauvres. A *Dar es Salaam*, le conseil municipal a privatisé la distribution d'eau et l'enlèvement des déchets afin d'améliorer la qualité du service, ce qui a, de fait, été largement le cas. Toutefois, cela ne va pas sans problèmes puisque le meilleur accès à l'eau et à l'assainissement ne bénéficie toujours pas aux catégories les plus pauvres.

Somalie

Les données relatives au changement du climat à *Mogadiscio* sont lacunaires. Dans un rapport consacré en 2005 à *L'état de l'environnement en Somalie*,²² le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) a toutefois mis en relief certains des problèmes auxquels le pays doit faire face à cet égard. *Mogadiscio* est exposé aux sécheresses chroniques, qui témoignent des interrelations complexes qui existent entre cinq facteurs distincts: croissance démographique, moindre capacité de résistance d'un écosystème fragile, détérioration de l'environnement, cycles météorologiques et absence d'agriculture ou autre type de développement rural.

A travers l'Afrique de l'Est, on peut déjà trouver de bonnes occasions d'allier la lutte contre les effets du changement climatique avec l'amélioration de l'environnement local. Une étude a montré en 2003 qu'au Kenya, 25 pour cent des enfants vivant dans des zones privées de services d'enlèvement des déchets souffraient de diarrhée, alors que la proportion n'était que de 10 pour cent dans les zones bien desservies.²³ En Ethiopie, l'incidence des maladies respiratoires est six fois supérieure dans les zones où les déchets ne sont pas enlevés.²⁴ L'Encadré 4.8 décrit les difficultés auxquelles se heurte la gestion des déchets à Madagascar.

ENCADRÉ 4.8: UN URBANISME HOLISTE A ANTANANARIVO



▲ Antananarivo, Madagascar. ©Mogens Trolle/Shutterstock

L'expansion du tourisme et l'évolution des modes de consommation s'allient avec la croissance démographique pour faire augmenter le volume des déchets solides dans la capitale malgache, Antananarivo. Les services ne sont pas à la hauteur puisque seuls 25 pour cent de ces déchets sont collectés et que le recyclage n'en concerne qu'une petite partie. L'insuffisance du service encourage le déversement illégal au bord de la voie publique ou sur les plages, tandis que le manque de décharges publiques convenables rend le traitement plus difficile. Brûler les ordures à l'air libre est pratique courante, avec les risques que cela comporte pour la qualité de l'air et la santé publique.

La qualité de l'eau se retrouve compromise quand des déchets solides sont rejetés dans des eaux de surface ou souterraines, ou à proximité (UNEP, 1998). L'élevage intense, notamment celui des chèvres autour des zones urbaines, n'est pas non plus favorable à l'environnement ou à la santé humaine. La contamination et l'eutrophisation (surfertilisation faisant proliférer les algues) des cours d'eau réduisent la capacité des systèmes naturels à assurer des fonctions vitales comme la

régulation de la qualité de l'eau et le cycle nutritif, tout en affectant la biodiversité et en fournissant des sites de reproduction aux parasites et aux bactéries.

Néanmoins, la municipalité d'Antananarivo a décidé d'adopter une approche holiste face au problème, avec l'aide de la Cities Alliance et d'ONU-HABITAT. La Stratégie de développement pour Antananarivo, les infrastructures l'amélioration des services urbains et la lutte contre la pauvreté s'est fixé quatre grands objectifs: (i) l'amélioration des infrastructures; (ii) la réduction de la pauvreté; (iii) la prévention de la délinquance et (iv) la mise au point d'un cadre budgétaire et institutionnel à l'échelle de la métropole. La stratégie fournit aux responsables et aux institutions financières une vision à moyen et long terme de l'aménagement de la métropole et des mesures à prendre en matière d'écoulement, des eaux usées et des déchets solides. Les projets stratégiques à l'échelle des quartiers privilégient les services élémentaires et l'amélioration des infrastructures ainsi que l'intégration socio-économique des catégories désavantagées et vulnérables. La composante (iii) porte sur la coordination et la mise au point de

divers dispositifs au titre de la stratégie et du programme d'action pour la sécurité urbaine. Il s'agit là des divers éléments d'un nouveau cadre budgétaire et institutionnel à mettre au point pour la zone métropolitaine d'Antananarivo.

La stratégie et le programme d'action ont été adoptés et le dispositif institutionnel pour leur exécution est maintenant en cours d'examen. Pour le moment, 16 quartiers ont mis au point des projets stratégiques, et la municipalité a adopté une méthodologie et un cadre pour leur application dans d'autres endroits. Une nouvelle direction municipale pour le soutien aux initiatives locales et celles des partenaires a été mise en place. Une série de recommandations va porter sur une stratégie municipale pour l'habitat et la régularisation de la tenure. Il reste toutefois à mener la réforme de la législation jusqu'à son terme.

Cet exemple émanant de Madagascar montre comment des problèmes sectoriels peuvent susciter des mesures qui s'appuient entre elles à l'échelle de la ville et de la métropole, avec une multiplicité d'objectifs mais des approches holistes.

Sources: UN-HABITAT, City Development Strategy for Antananarivo, Infrastructure Development, Urban Services Improvement and City Poverty Strategy.

ENCADRÉ 4.9: L'AFRIQUE DE L'EST ET LA QUESTION DES EAUX DU NIL



▲ Le Nil, Egypte. ©Doctor Jools/Shutterstock

L'Égypte s'est vu accorder la maîtrise presque entière de l'utilisation des eaux du Nil par un accord de 1929 signé par le Royaume-Uni au nom de ses colonies en Afrique de l'Est. L'accord a été reconfirmé par un traité de 1959 qui garantissait l'accès de l'Égypte et du Soudan à hauteur de 55,5 et 14,5 milliards m³ respectivement, sur un volume annuel de 84 milliards m³. Long de 6 695 km, le fleuve, avec ses affluents en amont, ses zones humides et ses lacs assure aujourd'hui la subsistance d'au moins 300 millions d'Africains sur une superficie de plus de 3,1 millions km² dans 10 pays riverains (Burundi, RD Congo, Égypte, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Ouganda, Rwanda, Soudan et Tanzanie). Dans tous ces pays, la croissance démographique est rapide et la demande d'eau va de plus en plus mettre en concurrence les villes, l'industrie, l'agriculture et la production d'énergie. La plupart des pays du bassin du Nil n'ont pas encore cherché à tirer parti du potentiel que constitue le fleuve pour la desserte en eau de leurs villes, la production hydro-électrique et l'irrigation. Mais le changement climatique contribuant à la rareté de l'eau dans la région, l'accès aux eaux du Nil et de ses affluents est devenu désormais un facteur non-négligeable de tension dans la région.

Le traité de 1929 interdit toute activité qui pourrait menacer le volume d'eau atteignant l'Égypte, et donne aux autorités de ce pays le droit d'inspecter les prélèvements le long de l'intégralité du cours du Nil et de ses affluents, et au besoin d'y opposer leur veto. Depuis leur accès à l'indépendance, les pays d'Afrique de l'Est n'ont cessé de manifester leur mécontentement à l'égard du traité et ont fait pression en faveur de sa révision. D'un côté, l'Égypte et le Soudan, largement désertiques, s'opposent à tout nouveau traité qui réduirait leurs pouvoirs historiques de contrôle et leur part des eaux. De l'autre côté, plusieurs pays riverains d'Afrique de l'Est font valoir qu'ils n'étaient pas parties aux accords de 1929 et 1959 et les considèrent comme des vestiges dépassés d'une ère coloniale depuis longtemps révolue.

C'est en Afrique que l'on trouve une bonne part des 900 millions d'habitants de la planète qui n'ont pas accès à des quantités suffisantes d'eau potable, et c'est particulièrement le cas de l'Afrique du Nord et de l'Est en proie au stress hydrique. Les pénuries d'eau douce ajoutent déjà à la pression d'une croissance démographique rapide et de la concurrence entre les villes, l'industrie et l'agriculture; elles vont se trouver encore exacerbées par la modification du régime des pluies et la variabilité du climat. De plus, à l'approche du referendum de 2011 sur le statut du Sud-Soudan, il va falloir peut-être prendre en compte un 11^e pays dans la redistribution des droits sur les eaux du Nil. Le plus long fleuve du monde représente un énorme potentiel pour le développement socio-économique, mais la grande majorité des populations vivant dans le bassin attendent toujours la mise en place des systèmes de production hydro-électrique et d'irrigation qui permettraient d'améliorer les méthodes d'exploitation agricole. Faute d'un nouvel accord sur les eaux du Nil, l'extrême pauvreté va persister dans le bassin.

Pendant plus d'une décennie, les pays du bassin du Nil ont cherché à mettre au point un nouvel accord-cadre pour l'administration des eaux, et en 1999 ils se sont mis d'accord sur l'Initiative du bassin du Nil, qui comportait un dispositif transitoire pour un usage équitable et négocié des ressources. Les parts de l'Égypte et du Soudan vont presque certainement se trouver réduites si tous les pays riverains doivent avoir des droits égaux ou proportionnels. Toutefois, même après 10 ans d'intenses négociations et de promesses d'accord en 2010 au plus tard, l'Égypte et le Soudan sont toujours réticents à renoncer à leurs droits privilégiés; ce droit se monte à un total de 94 pour cent, ce qui ne laisse que six pour cent des eaux du Nil aux huit autres pays. D'après les traités en vigueur, ces huit pays ne peuvent se lancer dans aucun projet hydro-électrique ou d'irrigation à grande échelle utilisant les eaux du Nil sans l'accord de l'Égypte.

En juin 2010, l'Éthiopie, le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda et la Tanzanie se sont mis d'accord sur un nouveau traité prévoyant une répartition plus équitable des eaux du Nil et la levée du droit de veto de l'Égypte, et les autres pays minoritaires – Burundi, RD Congo et Érythrée – envisageaient de se joindre à eux. Mais en Égypte, le Président Hosni Moubarak – qui dans le passé a menacé d'entrer en guerre contre tout pays qui interviendrait dans le débit du Nil – a pour le moment refusé de participer à un tel accord, en faisant valoir que la protection des eaux du Nil est une question de sécurité nationale pour son pays. L'Égypte a qualifié de "provocation" l'inauguration en mai 2010, en Éthiopie, d'un barrage hydro-électrique sur un affluent, la Tana et la tension autour de l'accès au Nil est en passe de devenir l'une des questions diplomatiques et de sécurité les plus importantes de la sous-région. Toutefois, en juillet 2010, l'Égypte a fait des offres (non divulguées) de soutien financier aux pays d'amont, parmi d'autres démarches diplomatiques et politiques visant à désamorcer la controverse qui faisait alors rage.

Il devient de plus en plus manifeste qu'il n'existe à long terme aucun moyen de réconcilier les effets combinés de la croissance démographique rapide, des besoins alimentaires de chaque pays et de la sécurité hydrique dans les pays du bassin du Nil, avec la concurrence des demandes d'accès aux eaux et le changement climatique. Le 28 juillet 2010, l'Assemblée générale des Nations Unies, reconnaissant que la rareté croissante de l'eau est une question importante, a déclaré que l'accès à l'eau salubre est un droit fondamental, indispensable à une vie satisfaisante et à la réalisation de tous les autres droits humains. Un consensus sur un nouveau traité sur le Nil semblant hors d'atteinte, il faut, tout en poursuivant les pourparlers diplomatiques, mettre à l'étude de nouvelles solutions, comme par exemple des changements dans les modes de consommation des ménages, le recyclage et la conservation de l'eau, la rationalisation des pratiques en vigueur en matière d'agriculture et d'irrigation, la réduction de la consommation des entreprises et de la pollution des eaux, une tarification adaptée, et peut-être aussi la possibilité d'importer de l'eau en gros en provenance de régions ne souffrant pas de ressources insuffisantes.

Pendant que la population mondiale triplait au 20^e siècle, sa consommation d'eau a été multipliée par six. Étant donné la rareté dans la région de cette ressource cruciale, les modes de consommation d'eau douce doivent être rationalisés si l'élément liquide ne doit pas devenir une source majeure de tension entre les nations.

4.5

Les Nouveaux Enjeux

Les Couloirs de Développement Urbain et les Systèmes Urbains Transnationaux²⁵

Ouganda: Le couloir Kampala-Entebbe

Kampala est la ville la plus importante des bords du Lac Victoria, et le point d'aboutissement de la voie ferrée qui relie la capitale de l'Ouganda au port kenyan de *Mombasa* sur l'océan Indien. Cela en fait un centre logistique majeur dans la région, des liaisons assurant les échanges de marchandises avec le Burundi, le Rwanda, les régions orientales de la RD Congo et le Sud du Soudan.

Les 40 km de l'autoroute *Kampala-Entebbe* apparaissent de plus en plus comme le cœur d'un couloir urbain de développement en forme de ruban qui relie l'aéroport international d'*Entebbe* (autre grand centre logistique régional) à la capitale et à l'ensemble de la zone.

L'expansion démographique dans le couloir *Kampala-Entebbe* cause désormais diverses difficultés en matière d'urbanisme, de circulation et de logement, mais aussi d'ordre social, qui appellent de

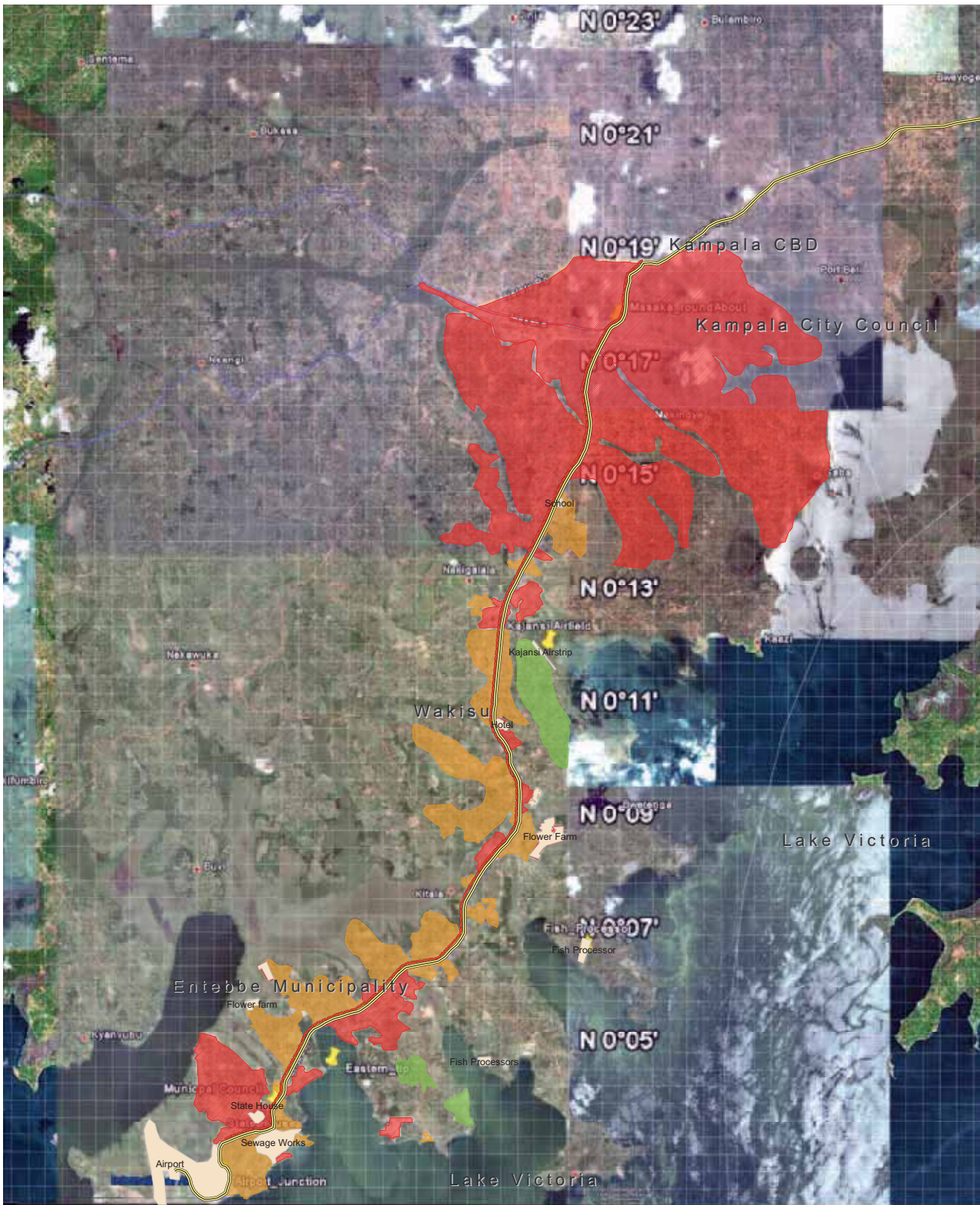
la part des autorités à *Kampala*, du district de Wakiso et d'*Entebbe* les capacités voulues pour prendre des décisions globales, bien intégrées et à l'échelle de toute la zone. Les priorités devraient porter sur les réseaux de transport, la gestion des déchets et le déploiement de diverses fonctions "légères" de nature industrielle, commerciale et résidentielle dans les limites du couloir. La poursuite de la croissance démographique et économique des villes de *Kampala* et d'*Entebbe* peut améliorer l'efficacité et la productivité à condition que les interventions de nature territoriale, économique et sociale soient bien planifiées, coordonnées et mises en œuvre comme faisant partie d'un plan pour l'ensemble de la zone.

L'aménagement "durable" et holiste (y compris social) de ce couloir en devenir appelle des réformes rapides en matière administrative et législative afin d'assurer la poursuite de la coopération étroite entre les collectivités locales concernées. En outre, l'objectif immédiat le



▲ Kampala, Ouganda. ©Frank van den Bergh/iStockphoto

CARTE 4.6: LE COULOIR URBAIN KAMPALA-ENTEBBE



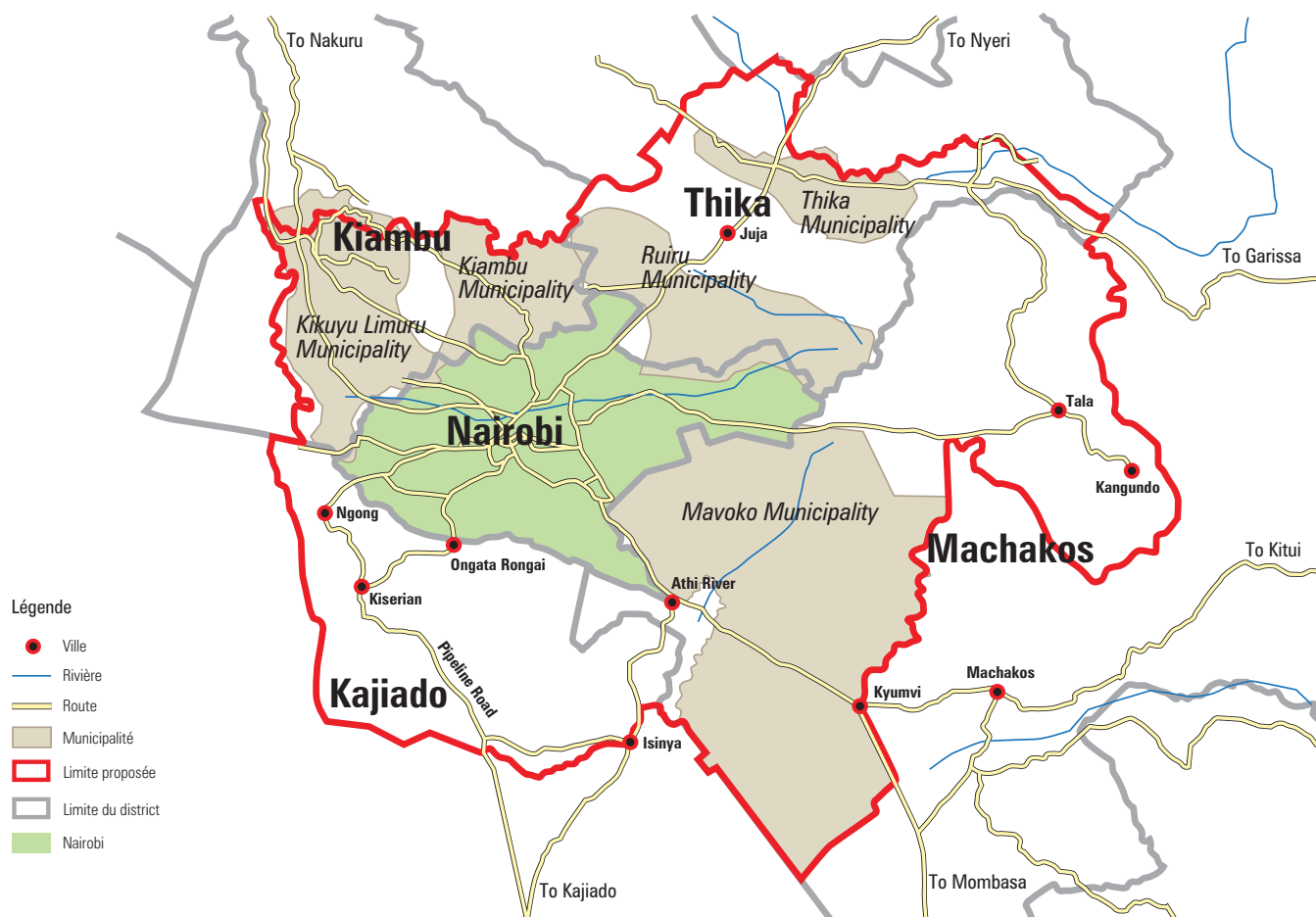
Legend

- Existing Road Corridor
- Notable Structures
- Built-Up Residential and Commercial Areas**
 - Commercial Development - Kampala CBD, Entebbe and Growth Points
 - Mixed Developments - Mainly Residential
 - Mixed Developments - Mainly Agricultural



Data Sources: Google Earth Pro
Analysis & Layout: Joshua Mulandi
Date: 14/07/2008
Disclaimer: Map prepared for illustration only

CARTE 4.7: LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE NAIROBI



plus important pourrait bien être la définition d'une vision à moyen terme (y compris l'économie et les transports) à travers de larges processus participatifs, qu'il faudrait compléter par une stratégie de mobilisation des ressources qui implique non seulement les pouvoirs publics, mais aussi des partenariats financiers et autres.

Kenya: La Zone Métropolitaine du Grand Nairobi

L'étalement géographique du Grand Nairobi relève d'un certain nombre de facteurs et appelle la mise en œuvre de certains autres. Au sud, les aménagements urbains sont limités par la topographie de la Vallée du Rift et de la réserve zoologique du Parc National de Nairobi. Les pourtours ouest et nord-ouest menacent d'empiéter sur les terres agricoles qui alimentent la métropole. Les petites zones de peuplement dans les arrière-pays agricoles de *Kikuyu*, *Kiambu*, *Ruiru*, *Tigoni* et certaines parties de *Limuru* sont en passe de devenir des établissements irréguliers en forte expansion qui mélangent fonctions résidentielles et commerciales.

L'expansion territoriale de *Nairobi* vers *Thika*, au nord, et au-delà empiète aussi sur des terres agricoles qui sont essentielles à la

productivité et à la subsistance de la capitale. Il reste des espaces disponibles d'une certaine importance vers le sud-est le long de la grande route Nairobi-Mombasa, du côté de *Mavoko* et *Machakos*. La superficie de la municipalité de Mavoko est presque égale à celle de *Nairobi*, mais largement exempte de tout aménagement puisque semi-aride. Une bonne part de l'expansion urbaine de Nairobi est, pour le moment, concentrée dans cette direction, mais la faiblesse de l'urbanisme et du respect des règles d'aménagement y reproduisent les défauts qui caractérisent les villes sans urbanisme. Une difficulté supplémentaire pour l'avenir pourrait bien être l'approvisionnement en eau de cette zone semi-aride, la calotte glaciaire du Mont Kilimandjaro, principale source d'eau douce pour toute la région, étant en voie de disparition rapide.

Au lieu d'accentuer la primauté urbaine déjà assez marquée de *Nairobi* par un accroissement sans restrictions de ses pourtours péri-urbains et le long de ses infrastructures vitales, un urbanisme holiste à l'échelle de la région semblerait mieux avisé, accompagné d'un mouvement de décentralisation économique et administrative qui dépasse les limites du Grand Nairobi. La croissance linéaire

spontanée le long des artères logistiques crée des couloirs urbains qui, géographiquement, étendent les synergies économiques, territoriales et infrastructurelles bien au-delà des limites actuelles de la municipalité. Il vaudrait mieux établir des zones de peuplement à plus d'une centaine de kilomètres du centre de la capitale, les aménagements actuels se contentant de permettre au Grand Nairobi de s'étendre davantage et de gagner encore en primauté.

Il faut s'interroger sur le bien-fondé de l'expansion territoriale actuelle de la zone métropolitaine du Grand Nairobi dans une perspective holiste qui prenne en compte les aspects économiques, sociaux, industriels et territoriaux. De fait, en 2008, le gouvernement kenyan a franchi un premier pas dans cette direction avec la création d'un ministère de l'aménagement métropolitain de Nairobi et la publication d'un document ambitieux, *Nairobi Metro 2030 Vision*, proposition d'aménagement à moyen terme pour la zone métropolitaine. Ce document a été critiqué pour son caractère superficiel qui isole le Grand Nairobi de son contexte national et est plus tourné vers la ville que vers l'extérieur. Néanmoins, la mise en place qu'il propose d'une Région métropolitaine de Nairobi offre une excellente occasion d'intervenir de manière bien pensée afin de préserver les espaces ouverts (y compris le Parc National de Nairobi) au milieu d'un étalement urbain où tout aménagement à venir devrait être soumis à des conditions strictes.

La région métropolitaine ainsi proposée pourrait aussi permettre de diriger l'activité économique vers un cercle d'établissements satellites distants de 60 à 100 km mais reliés au centre par des infrastructures à grande vitesse, comme des autoroutes urbaines. Toutefois, avant de s'attaquer aux problèmes de circulation qui affaiblissent la productivité de la capitale, il vaudrait mieux commencer par construire des systèmes de transport ferroviaire léger entre le centre des affaires de Nairobi et les futures villes-dortoirs en pleine expansion comme *Machakos*, *Thika* et *Limuru*. Détourner la population hors de la zone métropolitaine et sur des distances assez importantes n'ajouterait pas à la primauté de Nairobi, tout en réduisant la vulnérabilité aux catastrophes naturelles. Se trouvant au bord de la Vallée

du Rift, la capitale kenyane est exposée à des risques sismiques et volcaniques qui devraient faire l'objet d'une sérieuse évaluation.

Une mesure inévitable quoique pour le moment largement passée sous silence consisterait, pour détourner la population de la région métropolitaine, à déplacer un certain nombre de ministères. Bon nombre d'entre eux n'ont en effet aucun besoin absolu de se trouver physiquement dans la capitale. Les récentes évolutions des techniques de communication ne justifient plus la centralisation des ministères autres peut-être que ceux de l'Intérieur et des Affaires étrangères, ainsi que les services de la présidence. Presque tous les autres ministères pourraient s'installer dans des villes intermédiaires ou les villes nouvelles, y compris des villes côtières comme *Mombasa*, *Kilifi* et *Malindi*, ou vers l'ouest en direction de *Nakuru*, *Kisumu* et autres villes secondaires.

Une telle approche serait en mesure non seulement d'alléger l'actuel engorgement de la circulation dans la capitale en réduisant les allées et venues quotidiennes, mais le déplacement de bon nombre de fonctionnaires aurait le même effet sur les marchés foncier et immobilier de *Nairobi* tout en stimulant l'économie des villes secondaires. Cela pourrait aussi, d'autre part, avoir des effets positifs sur l'actuelle prolifération rapide et, à terme, insupportable des taudis et établissements irréguliers à Nairobi, les fonctionnaires déplacés créant un grand nombre d'emplois (femmes de ménage, chauffeurs, *askaris* (vigiles) et autres) peu rémunérateurs occupés par bon nombre de ceux qui vivent dans ce type d'habitat dans la capitale.

Nairobi n'a d'autre possibilité crédible et "durable" qu'une approche régionale et nationale plus large de la décentralisation économique et de la croissance démographique, et l'on peut en dire autant des grandes villes dominantes dans toute l'Afrique de l'Est. Les villes secondaires de la sous-région qui aujourd'hui absorbent les trois-quarts de l'importante croissance démographique, auraient, elles aussi, beaucoup à gagner de la meilleure répartition de l'activité économique qui irait de pair avec la décentralisation.

NOTES

¹ Statistiques tirées de *World Urbanization Prospects: The 2009 Revision*, Department of Social and Economic Affairs, Population Division, United Nations, New York, 2010.

² Voir aussi UN-HABITAT, *State of the World Cities Report 2008/09: Harmonious Cities*. Nairobi: ONU-HABITAT 2009.

³ Atelier conjoint UE/ONU-HABITAT, *Urbanization Challenges in Africa*, 2005

⁴ Cf. www.unep.org/dewa/Africa/publications/AEO

⁵ UN-HABITAT, *State of the World Cities Report 2008/09: Harmonious Cities*. Nairobi: ONU-HABITAT 2009.

⁶ UN-HABITAT, *State of the World Cities Report, 2007*. Nairobi: ONU-HABITAT 2008.

⁷ Statistiques du PNUD concernant les Objectifs du Millénaire pour le Développement

⁸ UN-HABITAT, *State of the World Cities Report 2008/09: Harmonious Cities*. Nairobi: ONU-HABITAT 2009.

⁹ Ali-Dinar, B., (2009). *Urban Inequality in Global Perspective*. African Studies Center - University of Pennsylvania, Africa.

¹⁰ Anderson, David (2002) *Vigilantes, violence and the politics of public order in Kenya*. *African Affairs* 101:531-555 (2002)

¹¹ Citynoise.org/article/8094 Accessed 16 April 2010.

¹² Durant-Lasserve, Alain (2007) *Market-Driven Eviction Processes In Developing Country Cities: the Cases of Kigali in Rwanda and Phnom Penh in Cambodia*. *Global Urban Development Magazine* 3(1)

¹³ Fjeldstad, Odd-Helge (2006) in Karin Millett, Dele Olowu & Robert Cameron (eds.) *Local governance and poverty reduction in Africa*. Joint Africa Institute (www.afdb.org/jai).

¹⁴ Kelly, Roy (2000) *Property Taxation in East Africa: The Tale of Three Reforms*.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Cf. www.icpac.net.

¹⁷ UNFCCC (2007), *IPCCC Fourth Assessment Report*.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ UN-HABITAT, *State of the World Cities Report 2008/09: Harmonious Cities*. Nairobi: ONU-HABITAT 2009.

²⁰ Allianz Knowledge. *Protecting Seychelles, a tough challenge*, 2009

²¹ Ibid.

²² UNEP, *State of the Environment in Somalia - A Desk Study* (2005)

²³ UN-HABITAT, *State of the World Cities Report 2008/09: Harmonious Cities*. Nairobi: ONU-HABITAT 2009.

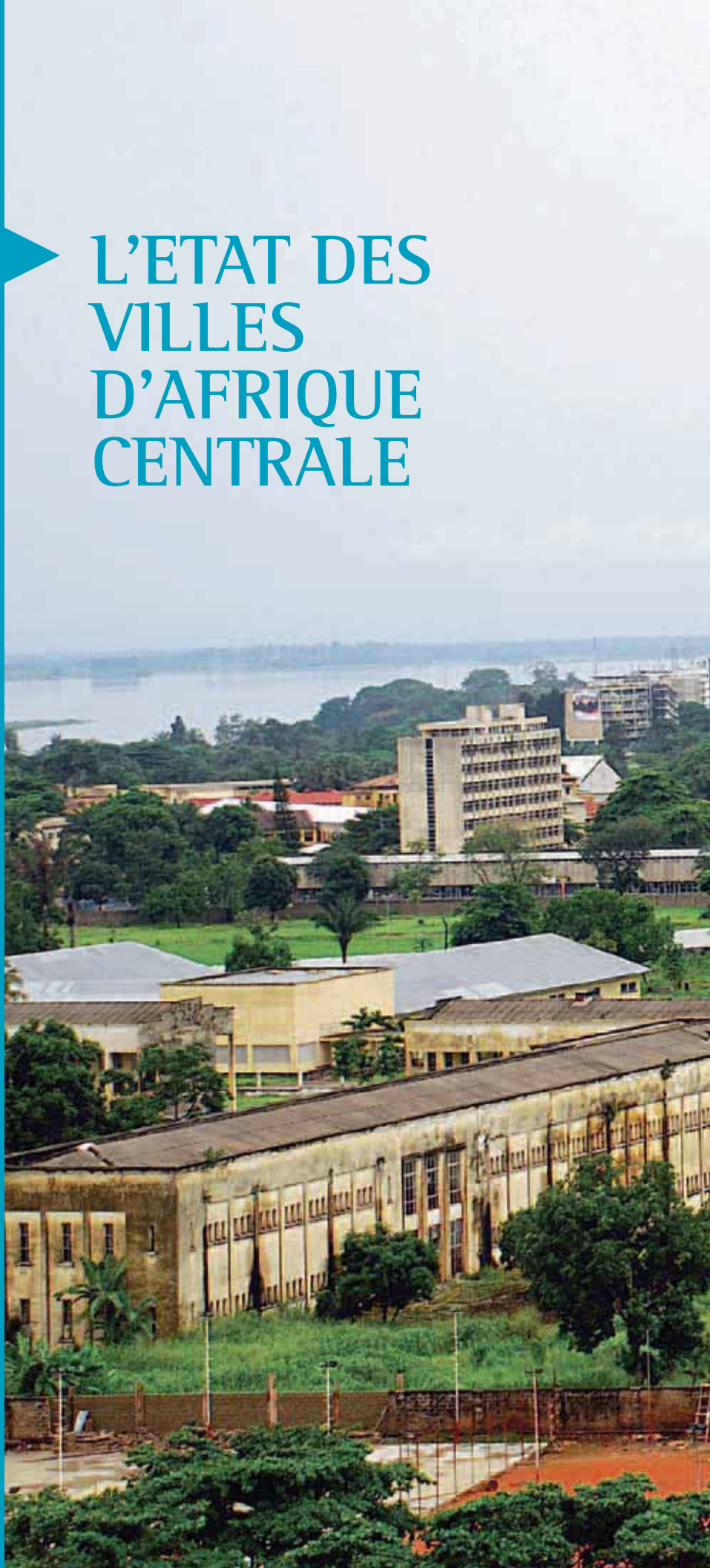
²⁴ Ibid.

²⁵ Cette section met à jour celle qui figure dans la précédente édition (2008) du Rapport sur l'état des villes africaines. Nairobi: ONU-HABITAT.

Chapitre Cinq

L'ETAT DES VILLES D'AFRIQUE CENTRALE

05





5.1

La Géographie Sociale de L'urbanisation

Concentration et Regroupement Géographique

Au sens du présent rapport, la sous-région de l'Afrique Centrale se compose de neuf États: Angola, Cameroun, République Centrafricaine (RCA), Congo, Gabon, Guinée Equatoriale, République Démocratique du Congo, São Tomé e Príncipe et Tchad. La superficie totale de la sous-région est de 5 366 millions de km², soit 17,7 pour cent de celle de l'ensemble du continent africain.

Le nombre d'habitants de la sous-région de l'Afrique centrale était en 2010 estimé à 128 909 000, dont 55 592 000 (soit 43,1 pour cent) résidant dans des zones classées comme urbaines. Avec un taux de 23,98 pour cent de citadins, la région demeure la moins urbanisée du continent après l'Afrique de l'Est. Il convient toutefois de noter que l'Afrique centrale est en train de rattraper les autres sous-régions les plus urbanisées du continent. Depuis la décennie 1980/90, lorsque le taux moyen de croissance annuelle des populations urbaines était de 3,65 pour cent, celui-ci n'a cessé de croître d'une décennie à l'autre: 4,6 pour cent entre 1990 et l'an 2000; 5,9 pour cent entre l'an 2000 et 2010, les projections étant de 6,48 pour cent en 2010/20 et 6,63 pour cent en 2020/30. A partir de 2030, l'augmentation des taux décennaux d'urbanisation commenceront à ralentir, passant à 6,23 pour cent en 2030/40 et 5,98 pour cent entre 2040 et 2050. Cette tendance déclinante se fera sentir vers 2022, une fois que la majeure partie de la population de la sous-région sera devenue urbaine.

CARTE 5.1: LES PAYS DE L'AFRIQUE CENTRALE



Ces taux élevés indiquent que la population urbaine de l'Afrique centrale a plus que doublé, de 23 741 000 en 1990 à 55 593 000 en 2010. D'après les projections, la population urbaine franchira la barre des 100 millions en 2022 et atteindra 112,7 millions d'ici 2030 puis 185,9 millions d'ici 2050. Quoique en ralentissement, la croissance démographique en milieu urbain est appelée à se maintenir jusqu'en 2030 ou (très probablement) même au delà de cette échéance (voir Tableau 5.1). Après une augmentation de 19,1 pour cent en 2000/10, une expansion continue mais plus lente gonflera la population urbaine de 25,9 millions durant la décennie 2010/20 et de 31,2 millions entre 2020 et 2030.

Avec un taux de 86 pour cent en 2010 (projection), le Gabon était le pays le plus urbanisé de la sous-région, suivi de loin par São Tomé e Príncipe (62,2 pour cent) et la République du Congo (62,1 pour cent). Les pays les moins urbanisés étaient les suivants: le Tchad (27,63 pour cent), la République Démocratique du Congo (35,22 pour cent) et la Guinée Equatoriale (39,7 pour cent), soit des taux inférieurs à la moyenne de 39,9 pour cent qui est celle de l'ensemble du continent africain.

Durant la décennie 2000/2010, c'est en Angola et au Cameroun que l'urbanisation a été le plus rapide avec des taux de croissance respectifs de 9,5 pour cent et 8,5 pour cent, l'un et l'autre étant devenus majoritairement urbains: en 2010, leurs taux respectifs étaient passés à 58,5 et 58,4 pour cent (projections), avant de devenir légèrement inférieurs aux deux tiers en 2020 et de dépasser les trois quarts en 2040.

A l'autre extrême la Guinée Equatoriale, la République Démocratique du Congo (RDC) et la République Centrafricaine (RCA) ne deviendront majoritairement urbaines qu'après 2030, le Tchad pour sa part attendant jusque vers 2042. Entretemps, l'Afrique centrale, dans son ensemble, va devenir plus urbaine que rurale. Au cours de la décennie 2010/20, toutefois, le taux de croissance décennal des populations urbaines d'Afrique centrale est susceptible d'être plus élevé au Tchad (22,8 pour cent) qu'en Angola (12,1 pour cent), au Cameroun (12,1 pour cent) et au Gabon (seulement 3,1 pour cent), ce qui semble préfigurer la convergence des tendances des taux d'urbanisation à long terme.

Les populations urbaines des pays de l'Afrique centrale sont massivement concentrées dans quelques grandes villes, qui, la plupart du temps, sont les capitales nationales. On peut effectivement constater, à la lecture du Tableau 5.3, que toutes les capitales de l'Afrique centrale sont également les villes le plus peuplées, à l'exception de *Yaoundé* (Cameroun). A titre d'exemple, *Luanda*, capitale de l'Angola, est quatre fois plus peuplée que *Huambo*, deuxième ville du pays, tandis qu'en République Démocratique du Congo, *Kinshasa*, la capitale, est 5,6 fois plus peuplée que *Lubumbashi*, deuxième ville du pays, et 5,8 fois plus que *Mbuji-Mayi*, la troisième. L'exemple du degré le plus élevé de primauté urbaine se trouve au Congo où *Brazzaville*, la capitale, est 16,3 fois plus peuplée que *Pointe-Noire*, deuxième ville du pays.



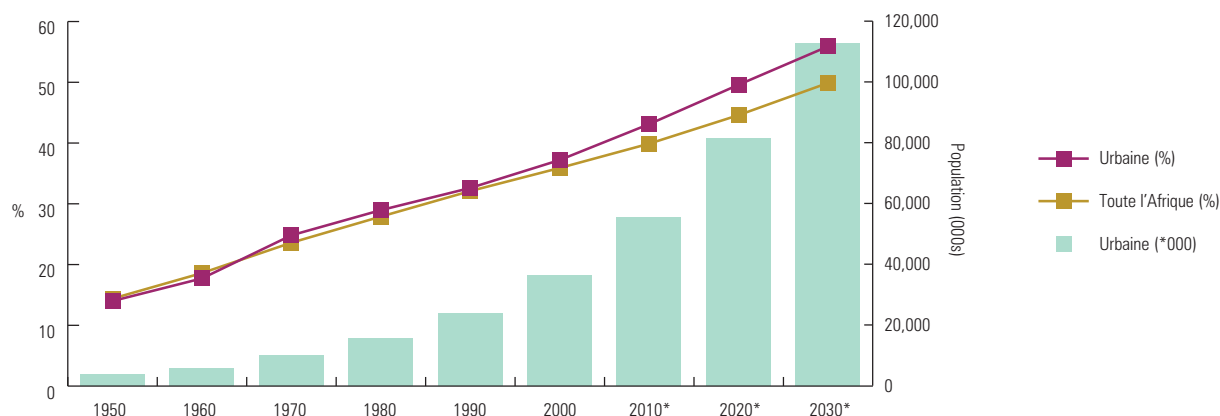
▲
Libreville, Gabon. Photograph courtesy of IISD/Earth Negotiations Bulletin

TABLEAU 5.1: EVOLUTION DE LA POPULATION URBAINE, 1950-2030

Population	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010*	2020*	2030*
Urbaine (000s)	3 657	5 687	10 161	15 578	23 741	36 486	55 592	81 493	112 727
Urbaine (%)	14,00	17,72	24,82	28,96	32,61	37,21	43,12	49,60	55,92
Afrique (%)	14,40	18,64	23,59	27,91	32,13	35,95	39,98	44,59	49,95

* Projections
Source: PUM 2009

GRAPHIQUE 5.1: EVOLUTION DE LA POPULATION URBAINE, 1950-2030



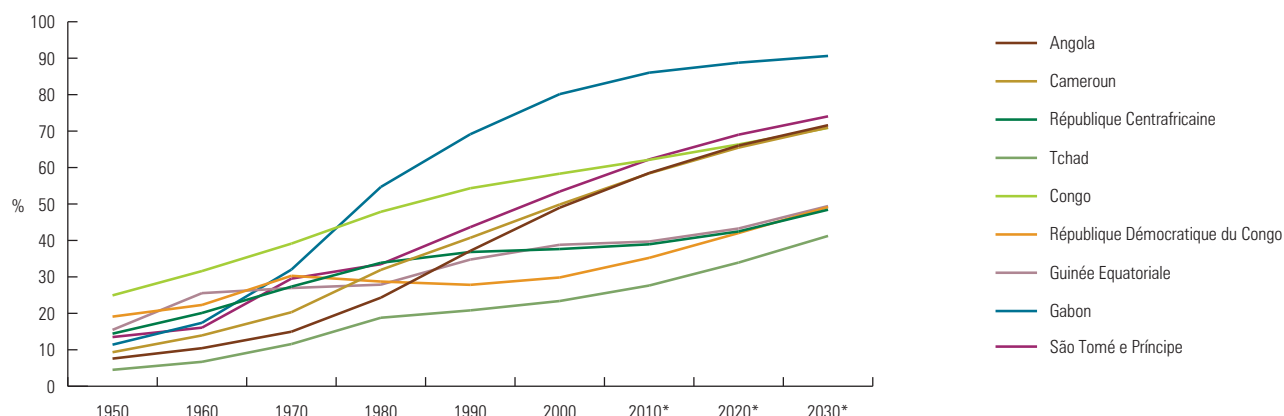
* Projections
Source: WUP 2009

TABLEAU 5.2: EVOLUTION DU TAUX D'URBANISATION, 1950-2050 (%)

Population	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010*	2020*	2030*
Angola	7,58	10,44	14,96	24,30	37,14	48,99	58,50	66,04	71,62
Cameroun	9,33	13,94	20,30	31,92	40,72	49,86	58,40	65,47	70,99
République Centrafricaine	14,42	20,10	27,33	33,87	36,83	37,64	38,94	42,47	48,43
Tchad	4,50	6,70	11,57	18,79	20,81	23,38	27,63	33,93	41,24
Congo	24,93	31,60	39,13	47,86	54,32	58,32	62,12	66,34	70,87
République Démocratique du Congo	19,10	22,30	30,30	28,72	27,82	29,84	35,22	42,03	49,16
Guinée Equatoriale	15,46	25,54	26,95	27,87	34,75	38,81	39,70	43,28	49,43
Gabon	11,40	17,40	32,00	54,68	69,14	80,15	86,03	88,77	90,62
São Tomé e Príncipe	13,49	16,07	29,52	33,48	43,65	53,42	62,23	69,02	74,05

* Projections
Source: PUM 2009

GRAPHIQUE 5.2: EVOLUTION DU TAUX D'URBANISATION, 1950-2050 (%)



* Projections
Source: PUM 2009

Le pouvoir politique, les activités industrielles, l'emploi, les infrastructures de base et les services sociaux sont tous concentrés dans les principaux centres urbains de l'Afrique centrale, au mépris total de l'équilibre géographique. Les zones rurales sont, la plupart du temps, délaissées et pour peu qu'elles existent la faiblesse des dépenses publiques y rend les conditions de vie particulièrement pénibles pour les plus démunis.

Au Congo, la primauté de *Brazzaville* tient à une forte poussée démographique entre 1997 et l'an 2000, lorsque le pays tout entier a été dévasté par la guerre civile et les populations ont dû fuir l'arrière-pays et les petites villes pour se réfugier dans la capitale. La population de Brazzaville maintient sa croissance rapide par rapport à *Pointe-Noire*, deuxième ville du pays, en raison, également, de l'exode consécutif à l'anéantissement des économies rurales, de la montée du chômage et du manque de produits de base dans l'arrière-pays, ainsi que de l'émigration en provenance de *Kinshasa*, située juste en face de *Brazzaville* sur la rive opposée du fleuve Congo.

Douala, contrairement à la capitale *Yaoundé*, est la plus grande métropole du Cameroun. La capitale économique du pays abrite près de 11 pour cent de la population nationale et 18,8 pour cent de l'ensemble de la population urbaine nationale. *Luanda* et *Brazzaville* abritent chacune près du quart de l'ensemble des populations nationales respectives, et *Kinshasa*, dont l'expansion

métropolitaine est l'une des plus rapides de toute l'Afrique subsaharienne, hébergeait, en 2010, près de 13 pour cent de l'ensemble de la population de la République Démocratique du Congo (66 millions).

Les grandes villes concentrant l'essentiel de l'activité économique, il n'y a pas lieu de s'étonner qu'elles attirent une immigration massive en provenance des zones rurales (et des pays frontaliers en cas de conflit). Des taux de natalité relativement élevés et l'amélioration des services de santé ont également joué un rôle déterminant dans la croissance accélérée des populations urbaines (voir Tableaux 5.4 et 5.5).

Toutefois, la fluidité et les évolutions constantes des déplacements dans la sous-région tendent à compromettre la fiabilité des statistiques urbaines en l'absence de recensements récents. Trouver des données démographiques exactes est une tâche ardue dans la plupart des villes d'Afrique centrale, aucun recensement n'ayant eu lieu depuis des décennies et bien des municipalités ne se préoccupant guère de collecter elles-mêmes des données. Par ailleurs, de telles données sont souvent contradictoires et diffèrent systématiquement d'une source à l'autre, les chiffres avancés par les administrations publiques, en particulier, étant souvent inexacts et incomplets. En République Démocratique du Congo, par exemple, aucun recensement des populations n'a été organisé depuis 25 ans et les données concernant

les agglomérations urbaines comme *Kinshasa*, *Mbuji-Mayi* et *Kananga* ne sont souvent rien d'autre que des hypothèses d'experts. S'agissant de *Kinshasa*, la Division du Département des Affaires Economiques et Sociales des Nations Unies (UNDESA) parle de 8 754 000 habitants, contre les 10 millions, au bas mot, figurant dans les estimations de la Banque Africaine de Développement. En dehors des différences de chiffres, la définition même de ce qu'est une zone urbaine varie d'un pays à l'autre, ce qui tend à compliquer les comparaisons. Le présent rapport utilise systématiquement les données du Département des Affaires Economiques et Sociales des Nations Unies (UNDESA), lorsqu'elles sont disponibles.

Durant les cinq dernières années, la croissance démographique a été sensiblement plus rapide dans les villes qu'à l'échelle de chacun des pays de la sous-région. Dans les pays où, en 2010, la population était majoritairement urbaine, le multiple a été d'au moins 1,6, alors que dans les pays où ce sont plutôt les populations rurales qui prédominent, ce facteur est beaucoup plus faible, comme en témoignent les données disponibles sur la Guinée Equatoriale (1,1), la République Centrafricaine (1,2) et le Congo (1,3).

Les prévisions de taux décennaux de croissance démographique en milieu urbain entre 2010 et 2050 restent élevées, même si elles signalent un ralentissement, ce qui reflète bien la période de transition démographique urbaine actuellement en cours en Afrique centrale. Dans ces pays, lorsque la population est déjà majoritairement urbaine, la tendance démographique accuse un ralentissement (soit que l'exode rural ou d'autres types de migration ont diminué ou se

TABLEAU 5.3: VILLES DE PLUS DE 750 000 HABITANTS EN 2010 (PROJECTIONS)

Pays	Ville	Population	Indice de primauté
Angola	Luanda	4 772 000	4,62
Angola	Huambo	1 034 000	---
Cameroun	Douala	2 125 000	1,17
Cameroun	Yaoundé	1 801 000	---
Tchad	N'Djamena	829 000	---
République Démocratique du Congo	Kinshasa	8 754 000	5,6
République Démocratique du Congo	Mbuji-Mayi	1 488 000	---
République Démocratique du Congo	Lubumbashi	1 543 000	---
République Démocratique du Congo	Kananga	878 000	---
République Démocratique du Congo	Kisangani	812 000	---
République du Congo	Brazzaville	1 292 000	16,37

Source: PUM 2009

TABLEAU 5.4: EVOLUTION COMPARÉE DES TAUX DE FÉCONDITÉ - AFRIQUE CENTRALE ET SUB-SAHARIENNE

Période	Taux de fécondité totale (nombre d'enfants par femme)	
	Afrique centrale	Afrique sub-saharienne
2000-2005	6,22	5,41
2005-2010*	5,67	5,08
2010-2015*	5,18	4,66
2015-2020*	4,66	4,20
2020-2025*	4,15	3,77
2025-2030*	3,68	3,40

*Projections
Source: PUM 2009

sont taris, soit que les taux de natalité et de mortalité ont baissé, ou les deux – voir Tableau 5.6 ci-dessous), alors que dans d'autres pays, la croissance est fluctuante, même si l'évolution générale indique une décélération évidente. Toutefois, en valeur absolue, les populations urbaines connaissent une augmentation constante, quoique plus lente, notamment dans les pays les plus peuplés d'Afrique centrale, comme l'indique le Tableau 5.6. Ceci suggère que les regroupements démographiques vont augmenter avec l'urbanisation, ce qui constitue une perspective inquiétante, comme expliqué ci-dessous.

Parallèlement à la croissance démographique urbaine, les conditions de vie dans les villes d'Afrique centrale ont évolué de manière très visible. Les sérieuses carences dans l'accès aux moyens de subsistance en milieu urbain, au logement décent et aux terrains urbains sont restées sans remède. Bien des familles pauvres ou à faible revenu ont été forcées d'évacuer les centres urbains pour se recaser ailleurs, notamment à la périphérie ou dans une autre ville, faute de pouvoir continuer à faire face au coût de la vie dans les zones urbaines officiellement aménagées. Que ces familles viennent d'autres localités ou qu'elles soient expulsées des taudis du centre ville, les zones périurbaines dans lesquelles elles résident à l'heure actuelle les relèguent en marge de la vie urbaine, au propre comme



▲
Yaoundé, Cameroun. ©David Hecht /IRIN

TABLEAU 5.5: ETAT DE LA POPULATION EN 2010 (PROJECTIONS)

Pays	2010* Population totale (000s)	2005-2010* (%)		Taux brut de naissances /1 000	Taux brut de décès /1 000
		Taux de croissance de la population	Taux de croissance de la population urbaine		
Angola	18 498	2,67	4,49	40,4	15,2
Cameroun	19 552	2,26	3,73	34,2	13,2
République Centrafricaine	4 422	1,88	2,33	33,2	15,7
Tchad	11 206	2,77	4,56	43,7	15,5
Congo	3 683	1,91	2,54	31,9	12,3
R D Congo	66 020	2,76	4,61	42,5	15,8
Guinée Equatoriale	676	2,60	2,99	37,4	13,8
Gabon	1 475	1,84	2,41	25,7	8,9
São Tomé e Príncipe	163	1,61	2,99	29,4	6,8

*Projections

Source: UNDESA, PUM 2009 et World Population Prospects (Tendances démographiques mondiales) 2008

TABLEAU 5.6: CROISSANCE PRÉVUE DE LA POPULATION URBAINE, 2005-2030

Pays	2000-10*		2010-20*		2020-30*		2030-40*		2040-50*	
	000s	%	000s	%	000s	%	000s	%	000s	%
Angola	4 117	58,9	5 072	45,6	5 600	34,6	6 000	27,5	6 258	22,5
Cameroun	3 745	47,3	4 829	36,8	4 363	27,4	4 555	22,4	4 484	18,0
République Centrafricaine	345	24,5	513	29,2	710	31,3	830	27,9	875	23,0
Tchad	1 215	61,9	1 875	59,0	2 789	55,2	3 601	45,9	4 317	37,7
Congo	565	31,9	783	33,5	765	24,5	786	20,2	753	16,1
R D Congo	8 719	57,5	12 947	54,2	16 548	44,9	19 220	36,0	20 669	28,5
Guinée Equatoriale	70	34,1	104	37,8	148	39,1	177	33,6	197	28,0
Gabon	303	30,6	287	22,2	274	17,4	245	13,2	213	10,2
São Tomé e Príncipe	28	37,3	33	32,0	37	27,2	37	21,4	33	15,7
Total	19 107	52,4	26 443	47,6	31 234	38,3	35 451	31,4	37 799	25,5

*Projections

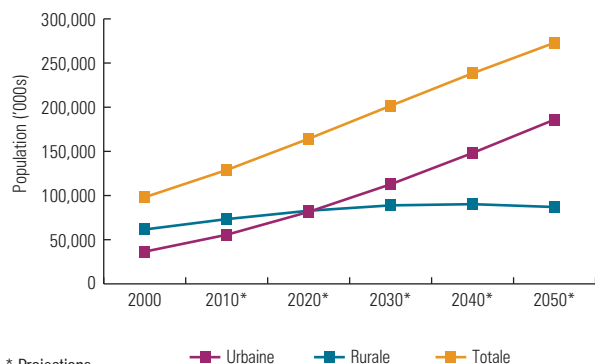
Source: PUM 2009

au figuré. Outre leur exclusion des ressources économiques, des possibilités de subsistance et des infrastructures sociales, ces citadins pauvres se trouvent aussi écartés de toute participation à la vie politique, qui se concentre en milieu urbain. Cette situation suscite et renforce des modes d'exclusion géographique, sociale et économique particulièrement indésirables – les causes mêmes de la “fracture urbaine” – et un affaiblissement des fonctions urbaines, faute d'intervention adaptée, peut compromettre la viabilité sociale, économique et politique de ces agglomérations.

L'expansion démographique rapide qui caractérise les villes d'Afrique centrale est le résultat conjugué des cinq facteurs suivants: (i) des taux de fécondité élevés; (ii) l'exode rural; (iii) la baisse des taux de mortalité en milieu urbain; (iv) les déplacements de populations suite à des conflits; et (v) la croissance économique dans certains des pays de la région, qui joue un rôle fondamental dans les migrations transfrontalières. Ces facteurs sont autant de causes déterminantes de l'étalement périurbain, de la ségrégation spatiale et de la concentration des citadins pauvres dans les zones non desservies ou par-delà les franges urbaines, ces populations n'ayant tout simplement pas les moyens de se loger dans les zones urbaines officiellement aménagées.

Dans les capitales et dans la plupart des grandes villes de la sous-région, les citadins pauvres étaient jusqu'à une date assez récente confinés, en général, dans les quartiers “indigènes” légués par le colonisateur. Ils se retrouvent de plus en plus, de nos jours, dans des banlieues non aménagées ou au-delà des périphéries urbaines. A *Kinshasa*, par exemple, les citadins pauvres se concentrent dans les faubourgs périphériques tels que Kimbanseke, Masina, Kingasani, Kindele, Malueka, Mpasa et Mikonga. De même à *Brazzaville*, la majorité des citadins pauvres vivent dans les bidonvilles de Mikalu, Mfilou et Talangayi. A *Luanda*, la plupart habitent à Petrangol, Palanca et Mabore. La surface bâtie dans ces villes a augmenté de façon spectaculaire, la plupart du temps sans plan d'aménagement officiel ni infrastructures, en raison du manque de structures de gestion et de maîtrise de l'expansion urbaine. Dépassées par l'ampleur de la poussée démographique, les autorités municipales ont sans le dire autorisé les pauvres et les ménages à faible revenu à construire des abris dans les zones les moins praticables. Du coup, la pauvreté urbaine est devenue de plus en plus déterminée géographiquement et spatialement séparée des quartiers aménagés de la ville. Même s'il n'existe pas de ségrégation ethnique officielle, c'est une ségrégation de fait, obéissant à la loi du marché, entre riches et pauvres qui

GRAPHIQUE 5.3: POPULATION URBAINE ET RURALE, 2000-2050 (000s)



* Projections
Source: PUM 2009

désormais décide du lieu de résidence des habitants. Les citoyens aisés, y compris les étrangers, habitent les quartiers bien desservis et convenablement aménagés, notamment ceux construits durant l'époque coloniale ou juste après l'indépendance. L'augmentation rapide des prix d'acquisition des terrains situés dans les centres urbains contribue de plus en plus à refouler les citoyens pauvres vers les zones non aménagées et mal ou non desservies.

Les critères d'accessibilité à la base de toute ségrégation spatiale urbaine en fonction du revenu ne sont pas nécessairement un phénomène indésirable. Depuis des millénaires, les villes de la planète ont délibérément pratiqué la ségrégation sur la base d'affinités partagées, telles que l'ethnie, la religion ou l'identité culturelle. La ségrégation urbaine n'est pas souhaitable, cependant, à partir du moment où elle devient un processus involontaire, car alors la distance spatiale débouche fatalement sur une distance sociale, politique et économique qui, bien souvent, devient insurmontable. La ségrégation géographique involontaire est source d'inégalité et

ENCADRÉ 5.1: DYNAMISER LA GOUVERNANCE URBAINE DANS LES ECONOMIES PETROLIERES – LE CAS DE L'ANGOLA

Les recettes tirées par les gouvernements africains du pétrole et du gaz naturel devraient passer de US \$80 milliards en 2006 à 250 milliards en 2030, d'où pour les pays exportateurs d'hydrocarbures d'importantes ressources financières leur permettant d'accélérer leur développement économique et social et de réduire la pauvreté. L'histoire enseigne, toutefois, que l'abondance de ressources pétrolières ou de matières premières ne débouche sur le développement économique et social que si les gouvernements administrent leur pays avec sagesse et honnêteté.

C'est en 1973 que le pétrole est devenu la principale source de revenu de l'Angola et la Sonangol, compagnie nationale chargée de la gestion des réserves d'hydrocarbures, contrôle toutes les recettes pétrolières depuis 1976. Le secteur du bâtiment est actuellement en forte expansion et la croissance annuelle du produit intérieur brut (PIB) a été de 16 pour cent en moyenne de 2006 à 2008. Il n'en existe pas moins un énorme écart entre le revenu national et les conditions de vie de la majorité des Angolais. Le produit intérieur brut par tête est de l'ordre de US \$4 400 mais 70 pour cent des citoyens survivent avec moins d'un dollar par jour. Il n'y a pas lieu d'en être surpris car la fuite des capitaux du pays entre 1985 et 2004 a été estimée à 216 pour cent du PIB officiel.

Dans les vastes bidonvilles et établissements informels de Luanda, la capitale, sévit une pauvreté endémique. Même si le gouvernement s'est lancé dans la construction d'un million de logements en quatre ans, on estime que dans la toute l'agglomération de Luanda ils sont plus de trois millions qui manquent de logements décents. Des projets immobiliers du genre Copacabana Residencial, complexe de 720 appartements d'une valeur de US \$100 millions, contrastent nettement avec les taudis urbains, et sa construction a entraîné l'expulsion des familles occupant le terrain, déplaçant ainsi 15 000 personnes pendant le seul mois de juin 2009.

A l'heure actuelle, moins de 30 pour cent de la

population angolaise a accès à l'électricité ou aux combustibles non-polluants pour la cuisine, comme le gaz de pétrole liquéfié (GPL), le kérosène ou le biogaz. Tous les ans, ce sont près de 150 000 personnes, des femmes et des enfants pour la plupart, qui meurent prématurément des suites de la pollution de l'air domestique consécutive à la combustion de bois de chauffage et de charbon de bois. On estime à 70 pour cent la proportion des entreprises qui disposent de générateurs diesel de secours pour pallier aux pannes de courant chroniques.

Une source d'énergie abondante, propre et d'un coût abordable est essentielle pour la santé publique, le bien-être social et la productivité économique. Améliorer l'accès à l'énergie entraîne des réformes politiques et législatives fondamentales, ainsi que le renforcement des capacités institutionnelles et financières indispensables pour la mise en œuvre de ces programmes. On estime le coût de l'accès universel à la cuisson électrique ou au gaz de pétrole liquéfié (GPL) dans toute l'Afrique occidentale et centrale à US \$18 milliards – soit seulement 0,4 pour cent des recettes pétrolières cumulées de ces deux régions prévues entre 2007 et 2030. Pour le seul Angola, cette proportion ne serait que de 0,1 pour cent des recettes prévues.

La société civile peine à obtenir du gouvernement angolais des éclaircissements sur l'utilisation de revenus pétroliers, car les informations publiques sur les flux de revenus réels restent très rares. La transition vers un Etat démocratique et sa consolidation sont toujours en cours en Angola, alors même que le pays fait tout ce qu'il peut pour se remettre d'une guerre civile dévastatrice qui a duré près de 30 ans. Quant à la société civile, il lui reste à développer les capacités lui permettant d'amorcer avec le gouvernement un dialogue débouchant sur un développement démocratique, équitable et durable. Lorsque dans un pays les rapports sont interpersonnels plutôt qu'institutionnels, la société

civile éprouve souvent des difficultés à engager le dialogue avec le gouvernement. La société civile angolaise n'en pourrait peut-être pas moins ouvrir un espace politique si les limites implicites à ne pas franchir servaient à tracer la voie du dialogue et de la négociation dans les domaines ouverts au débat. L'objectif à court terme consiste donc à promouvoir une culture de l'ouverture et de la collaboration susceptible de porter ses fruits des à plus long terme.

Le problème est qu'il ne reste peut-être pas à l'Angola beaucoup de temps pour négocier un nouveau contrat social avec la société civile, les réserves confirmées de pétrole et de gaz naturel étant plutôt limitées, surtout par comparaison avec celles, par exemple, de la Guinée Equatoriale ou du Nigeria. La production pétrolière de l'Angola devrait, selon les prévisions, culminer en 2010, et le budget national, essentiellement financé par les pétrodollars, pourrait se retrouver en déficit entre 2015 et 2018, si le gouvernement ne trouve aucune autre source de recettes.

Si l'Angola persiste dans son modèle social actuel de consommation, qui privilégie la satisfaction des besoins des élites et la dépendance quasi-exclusive à l'égard des revenus du pétrole et du gaz, il devra probablement faire face à un ralentissement de l'économie aux alentours de 2020. Le choc qu'a constitué pour les recettes, en 2008, la baisse des cours du pétrole et du diamant a donné un avant-goût de ce que pourrait être l'avenir. Sauf à investir rationnellement les richesses aujourd'hui tirées du pétrole dans la diversification de l'économie et dans la productivité urbaine, l'accès universel à l'énergie propre et bon marché et aux infrastructures sociales de base indispensables en milieu urbain, la prochaine décennie pourrait être marquée par un coup d'arrêt brutal aux attentes toujours plus vives de millions d'Angolais qui aspirent légitimement au mode de vie stable qui est celui de la moyenne bourgeoise.

Sources: World Energy Outlook 2008; Angola: Failed yet Successful, AfricaFocus Bulletin, 10 août 2009; Oil and Governance Report, March 2008, www.ethicsworld.org/publicsectorgovernance/; Electricity Distribution Modernization in Luanda, Angola, United States Trade and Development Agency, www.devex.com.



▲ Un nouveau quartier résidentiel à Luanda (Angola). ©Pedro Alphonso Kingungu

de chances de survie moindres ou dans de mauvaises conditions, ou encore une mobilité sociale réduite. Ceci, en retour, conduit à des degrés de fragmentation urbaine et des dysfonctionnements calamiteux qui affectent, sans distinction, aussi bien les riches que les pauvres.

Dans les pays producteurs de pétrole de la sous-région, les forces du marché repoussent de plus en plus les pauvres loin de la ville proprement dite, en raison de la hausse rapide des logements et des terrains urbains qui rend le secteur aménagé hors de prix pour les plus démunis. Toutefois, les pays producteurs de pétrole ne sont pas les seuls confrontés à ce problème. Dans d'autres villes d'Afrique centrale, le coût des terrains et des logements a aussi fortement augmenté. Les résidences pour public aisé du quartier de Gombe, dans le centre de *Kinshasa*, par exemple, peuvent coûter plus d'un million de dollars. Les prix du logement dans des quartiers résidentiels moins privilégiés comme Masina et Kingasani, bien qu'inférieurs à US \$30 000, sont encore bien au-delà de ce que la majorité des populations locales peuvent se permettre.¹ En raison de la hausse rapide des prix de l'immobilier urbain, la fourniture de logements aux ménages à revenu faible ou limité n'est souvent plus considérée comme financièrement viable dans ces quartiers résidentiels appelés à un bel avenir. Victimes de l'embourgeoisement, ces catégories

sont expulsées par les "forces du marché" pour laisser la place à la construction d'immeubles résidentiels et commerciaux pour les catégories à revenu élevé dans les zones privilégiées par l'aménagement urbain. Non seulement la réinstallation des citoyens pauvres sur les pourtours extérieurs de la ville augmente considérablement les coûts de transport à destination de leurs modestes activités de subsistance et des perspectives économiques qui peuvent être les leurs en ville, mais dans de nombreux cas ce déménagement à la périphérie restreint aussi leurs rapports avec les diverses catégories sociales; la raison en est que les contacts socio-économiques à la périphérie restent, pour la plupart, limités à d'autres citoyens pauvres. Leur expulsion vers les banlieues périphériques renforce donc les inégalités.

Les liens entre pauvreté, inégalités et habitat informel

L'ampleur de la détérioration du niveau de vie dans les villes d'Afrique centrale et le nombre de ses victimes sont devenus un problème aigu. Bien des pays de la sous-région ont bénéficié d'une bonne croissance économique, mais les populations ont été victimes d'une augmentation rapide de la misère dans les villes et

des inégalités et de baisses prononcées de leurs revenus. A *Bangui* (République Centrafricaine), *Brazzaville* (Congo), *Kinshasa* (RD Congo), *Luanda* (Angola) et *N'Djamena* (Tchad), comme dans de nombreuses villes de moindre importance, la détérioration des infrastructures sociales (santé et instruction) est effroyable. Avec les difficultés qui ont frappé les principales activités économiques, l'économie informelle est devenue le principal fournisseur de moyens de subsistance dans bien des villes, poussant ainsi de nombreux citoyens dans une lutte de tous les jours pour la survie.

Le Tableau 5.7 montre qu'une proportion importante des populations d'Afrique centrale n'a pas accès à l'eau potable. Comme l'accès aux soins de santé se limite principalement aux classes aisées, il n'est pas surprenant que, dans six des 9 pays d'Afrique centrale, l'espérance de vie de plus d'un tiers de la population ne dépasse pas 40 ans, alors que par ailleurs la baisse de la mortalité infantile demeure plus lente que prévu. On ne peut que déplorer que de toutes les grandes régions du monde, l'Afrique soit encore, de loin, celle où l'espérance de vie est la plus faible et le taux de mortalité infantile le plus élevé. De toute évidence, les pays d'Afrique centrale ne se sont pas donné la peine d'investir suffisamment dans le bien-être de leurs citoyens et, comme c'est toujours le cas, les pauvres sont le plus touchés.

L'urbanisation de la pauvreté prend un tour spectaculaire sur le continent africain, avec des contrastes alarmants entre la richesse des quartiers d'affaires ou des zones résidentielles pour les couches sociales à revenu élevé, d'une part, et l'immense souffrance de quartiers informels et de taudis, toujours plus vastes, de l'autre.² Ces tendances sont le résultat inacceptable et parfaitement injustifié du partage inéquitable, lorsqu'il existe, des chances et des ressources dans un environnement où la corruption et l'accaparement des richesses sont endémiques. La bourgeoisie politico-commerciale de la région profite de son emprise ou de son influence sur les autorités et sur les sociétés parapubliques pour piller le pays et dilapider les ressources nationales dans sa recherche sans fard ni scrupules de l'enrichissement personnel,³ au détriment de dépenses dont le pays a désespérément besoin dans les domaines des infrastructures de base et des services sociaux tels que les transports en commun, l'eau potable, l'électricité, l'éducation et la santé.

A *Brazzaville*, *Kinshasa*, *Libreville*, *Luanda*, *Malabo* et *Yaoundé*, les élites politiques et économiques s'enrichissent au détriment de la majorité pauvre de la population. Dans certaines de ces villes,

10 pour cent de la population s'adonne plus de 60 pour cent du revenu total, ce qui crée, trop souvent, des situations où des vies sont en danger. Au Cameroun, par exemple, un enfant né dans les 20 pour cent des ménages les plus pauvres est deux fois plus susceptible de mourir avant l'âge de cinq ans que celui né dans les 20 pour cent des familles les plus riches. Il en est de même en Angola, pays pourtant riche en pétrole, où en dépit d'une croissance économique annuelle de 16,6 pour cent (2006/07), les ménages des bidonvilles représentent plus de 80 pour cent de la population urbaine. Le cadre de vie précaire et les insuffisances tant de l'assainissement que de l'approvisionnement en eau menacent la santé des habitants des taudis, d'où non seulement la multiplication des maladies et des décès, mais aussi la hausse du coût des soins, la baisse des taux de scolarisation et de rétention scolaire et la diminution de la productivité.

La carence des pays d'Afrique centrale face à la pauvreté et aux inégalités en milieu urbain a suscité l'apparition et la prolifération rapide des bidonvilles dans toutes les villes de la sous-région, privant ainsi une bonne partie de la population urbaine des moyens de satisfaire ses besoins fondamentaux. Outre de graves inégalités et l'exclusion socio-économique, les habitants des quartiers informels sont aussi fréquemment en proie à la malnutrition. La famine qui se répand de nos jours est déplorable et tout-à-fait injustifiable, mais bien des familles pauvres d'Afrique centrale et une grande partie des populations urbaines de la sous-région souffrent de malnutrition chronique.

Dans de nombreux bidonvilles de la sous-région, les femmes jouent un rôle essentiel dans la survie des ménages, mais ce sont elles les principales victimes des inégalités et de l'exclusion sociale. Près de 95 pour cent d'entre elles disent avoir besoin de structures d'encadrement, y compris d'un accès plus facile au crédit à court et à moyen terme, pour leur permettre d'améliorer la qualité de leur travail et la gestion de leurs ménages. Pour faire face à la crise continue de leurs finances et de leur emploi, les habitants des quartiers déshérités ont cherché à promouvoir la parité entre les sexes, et notamment un rôle plus important pour les femmes dans la gestion du foyer et les décisions quotidiennes le concernant. Grâce à cela, les relations entre hommes et femmes au sein des ménages urbains et des bidonvilles se sont quelque peu améliorées⁴ ces dernières années, mais beaucoup reste encore à faire pour améliorer les conditions de vie des femmes dans ces quartiers.

TABLEAU 5.7: INDICATEURS DE PAUVRETÉ - 2007

	Manque d'accès à l'eau potable (% de la population)	Espérance de vie < 40 ans (% de la population)	Espérance de vie à la naissance (années)	Enfants en insuffisance pondérale < 5 kg (%)	Alphabétisation, enfants ≥ 15 ans (%)
Angola	49	38,5	46,5	31	67,4
Cameroun	30	34,2	50,9	15	67,9
République Centrafricaine	34	39,6	46,7	29	48,6
Tchad	52	35,7	48,6	34	31,8
R D Congo	54	37,3	47,6	31	67,2
Congo	29	29,7	53,5	14	81,1
Guinée Equatoriale	57	34,5	49,9	19	87,0
Gabon	13	22,6	60,1	12	86,2
São Tomé e Príncipe	14	13,9	65,4	9	87,9

Source: PNUD, Rapport sur le développement humain, 2009

5.2

La Géographie Économique des Bidonvilles

Revenu et consommation: les coefficients de Gini

La répartition équilibrée du revenu est importante pour le développement durable, puisqu'elle transforme les ménages défavorisés en consommateurs à part entière et encourage la cohésion sociale; en outre, elle détermine le degré de pauvreté et l'effet qu'a sur celle-ci la croissance économique, et elle affecte la santé des populations.⁵ En dépit de la rareté des informations sur le revenu des villes d'Afrique centrale, les données disponibles suggèrent que sa répartition est inégale, tant à travers la sous-région que dans chacun des pays. Les inégalités de revenu en milieu urbain s'aggravent et le fossé entre riches et pauvres n'arrête pas de s'élargir. Les études sur les inégalités de revenu et de consommation se faisant avant tout pays par pays, la présente section analyse la situation récente dans certaines villes (principalement les capitales) d'Afrique centrale sur la base des données compilées par l'Observatoire urbain mondial d'ONU-HABITAT. Les données relatives aux villes telles que *Luanda*, *Malabo*, *N'Djamena* et *São Tomé* ne sont pas disponibles. S'agissant de *Luanda* et *N'Djamena*, on a eu recours aux données nationales.

Certains pays d'Afrique centrale se caractérisent par des coefficients de Gini (revenu) élevés (voir Tableau 5.8), ce qui implique que le revenu national et la richesse sont mal partagés et que des pans entiers de la population ont des ressources et une consommation très réduites. Les villes ne peuvent ni se développer ni fonctionner de manière optimale si les chances et les ressources restent largement l'apanage d'un petit groupe alors que la majorité de la population

demeure démunie et marginalisée.

L'Angola est le pays où le coefficient de Gini (revenu) national est le plus élevé, et le plus inégalitaire de la sous-région dans presque tous les aspects de la vie. Ces disparités se reflètent dans la répartition du revenu et dans l'accès à l'éducation, à l'eau potable, à l'assainissement, aux soins de santé, à l'électricité, au logement décent et aux terrains urbains. Compte tenu des immenses ressources pétrolières de l'Angola, leur répartition équitable constitue vraisemblablement un problème majeur. Les coefficients de Gini calculés à partir du revenu sont également élevés à *Brazzaville*, *Libreville* et *Yaoundé*.

La répartition équitable de la richesse et la réalisation des objectifs sociaux sont des éléments essentiels du développement et de la bonne gouvernance, au-delà de la croissance économique proprement dite.¹⁰ Les inégalités en milieu urbain qui prévalent au Cameroun, au Congo, en République Démocratique du Congo et au Gabon sont très prononcées, tandis que les problèmes économiques et financiers auxquels sont confrontés le Tchad, la République Centrafricaine, la République Démocratique du Congo, le Congo et São Tomé e Príncipe, et qu'ont aggravés les nombreuses guerres civiles des deux dernières décennies, ont tous eu des répercussions énormes quoique inégales sur les habitudes de consommation des différentes catégories de la population. Dans la sous-région, l'écart de revenu entre riches et pauvres s'est creusé davantage depuis le milieu des années 1980 en raison: (a) de la réduction des dépenses du secteur public, (b) des licenciements dans le secteur privé en raison de la baisse des investissements étrangers, (c) de l'effondrement des secteurs agricole



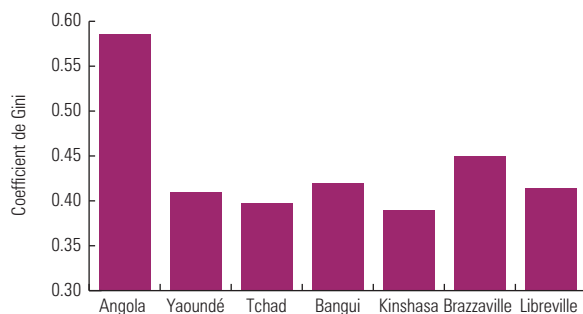
▲ Luanda, Angola. ©Nathan Holland/Shutterstock

TABLEAU 5.8: COEFFICIENTS DE GINI, SEPT PAYS OU VILLES

Pays	Coefficient de Gini
Angola	0,586
Tchad	0,397
Bangui	0,420 ⁷
Brazzaville	0,450 ⁹
Kinshasa	0,390 ⁸
Libreville	0,414
Yaoundé	0,410 ⁶

Source: Annuaire statistique de l'Afrique - 2009

GRAPHIQUE 5.4: COEFFICIENTS DE GINI, SEPT PAYS OU VILLES



Source: Annuaire statistique de l'Afrique - 2009

et industriel, et (d) de la baisse des revenus à l'exportation.¹¹

L'inégalité des revenus a contraint de nombreux ménages à réduire leur consommation. La baisse de leurs moyens s'est répercutée sur la consommation secondaire – habillement, chaussures et ameublement. – La chute de la demande a provoqué des baisses spectaculaires de l'indice des prix dans bien des villes d'Afrique centrale. A *Kinshasa*, par exemple, le budget moyen des dépenses alimentaires représentait, en 2008,¹² 74 pour cent de l'ensemble des dépenses des ménages, contre 70 pour cent en 2002.¹³ La baisse parallèle de la consommation d'articles non essentiels a eu des répercussions négatives sur les recettes de ceux qui les produisent et qui les vendent. Toutefois, en milieu urbain, les inégalités prononcées de revenu et de consommation n'ont pas que des dimensions purement économiques. Les données ont montré que les tensions politiques et les troubles sociaux sont monnaie courante dans les villes où les inégalités de revenu et de consommation sont élevées, comme c'est le cas à *Bangui*, *Brazzaville*, *Kinshasa*, *Luanda* et *Yaoundé* (dont les coefficients de Gini varient entre 0,43 et 0,58). La répartition très inégale des revenus est clairement l'une des principales causes du sous-développement et des conflits en Afrique centrale.

Avec l'expansion des économies pétrolières, les capitales de l'Angola, du Tchad, du Congo, de la Guinée Equatoriale et du Gabon ont vu augmenter le nombre des travailleurs bien rémunérés et hautement qualifiés. Mais les revenus du pétrole tendent à alimenter l'inflation des prix, tandis que la répartition inégale des richesses renforce celle des revenus et de la consommation, creusant l'écart dans la satisfaction des besoins fondamentaux. Les experts en sciences sociales qui étudient les effets des différents types de revenu ont montré que la répartition inégale des richesses n'est pas seulement préjudiciable au développement, mais aussi que de très fortes inégalités de revenu en milieu urbain compromettent sérieusement la stabilité et la cohésion sociales.

Comment survit-on dans les taudis?

Malgré les progrès économiques réalisés dans de nombreux pays d'Afrique centrale, des facteurs comme la corruption endémique, le pillage des fonds publics et le manque d'éthique et de morale professionnelle entravent la distribution du revenu et le partage des richesses nationales. Cette situation a créé le chaos dans les marchés urbains du travail, en particulier entre 1980 et 2000, et les populations urbaines démunies sont souvent soumises à de multiples privations.¹⁴ De sévères réductions des salaires réels des citoyens, d'importantes disparités de revenus, des taux de chômage élevés et la pauvreté ambiante qui en résulte ont forcé tous les habitants des taudis de la sous-région à s'assurer d'un complément de revenus en combinant diverses activités licites et/ou illicites.¹⁵

Dans les villes de la sous-région et pour assurer leurs fins de mois, de nombreux fonctionnaires mal payés (lorsqu'ils le sont) et qui souvent habitent les bidonvilles n'ont d'autre possibilité que de combiner leur emploi officiel avec des activités informelles. Dans bien des villes d'Afrique centrale, les crises économiques et politiques ont conduit à la baisse, à l'absence et parfois au détournement des services municipaux par des fonctionnaires attendant leur traitement ou par des chefs traditionnels. A *Kinshasa*, les citoyens sont, à l'heure actuelle, en train de réinventer l'ordre public, en mettant en place de nouvelles formes d'organisation sociale, dont la finalité est de compenser les défaillances accablantes de l'Etat-nation.¹⁶ Les fonctionnaires de *Kinshasa* restent souvent des mois entiers sans percevoir leur traitement et ils ont, par nécessité, ouvert des bureaux parallèles leur procurant des revenus en dehors des structures officielles. De fausses quittances (faux reçus), l'utilisation frauduleuse de la papeterie officielle et de fausses signatures leur permettent de compléter leur traitement, au lieu de reverser les recettes perçues au Trésor public.¹⁷ Cette situation a fini par dégénérer en un cercle vicieux, celui de la "privatisation" des recettes municipales, qui dépossède les villes des revenus dont elles ont tant besoin.

Pour assurer leur survie dans une ville où tout est cher et où l'argent est roi et pour soulager leur état de pauvreté souvent aggravée, les fonctionnaires font en sorte qu'aucun service administratif ne puisse être rendu sans frais supplémentaires de "facilitation" à la charge des administrés. Après des mois sans traitement, les fonctionnaires exigent des honoraires du public ou des entreprises qui ont besoin de leurs services. Dans presque tous les bureaux de l'administration publique, ils peuvent délivrer soit des reçus officiels en bonne et due forme, soit des semblants de quittances privées presque identiques, avec cette particularité que les montants facturés pour les prestations de service se retrouvent soit dans les coffres publics, soit dans les poches privées, selon le type de reçu délivré par l'agent de l'Etat. Très répandu aussi est le pillage de la papeterie de bureau, des ordinateurs, du mobilier, des équipements de climatisation, des fax, des photocopieuses, des véhicules automobiles, etc., par des fonctionnaires de tous niveaux après chaque remaniement ministériel.¹⁸

L'offre d'emplois urbains et de salaires réguliers a considérablement baissé en Afrique centrale alors que la population active a connu une croissance rapide. Face à cette situation, les habitants des bidonvilles ont lancé leurs propres initiatives locales de survie par la création d'emplois non salariés dans le secteur informel. L'expérience montre que, dans toutes les villes d'Afrique centrale, l'économie informelle ne cesse de croître, alors même (ou parce que) le secteur formel est

TABLEAU 5.9: TAUX ANNUELS DE CROISSANCE DU PIB EN MILIEU URBAIN, AFRIQUE CENTRALE

Pays	Taux moyen annuel de croissance en milieu urbain 2000/10* (%)	Population urbaine en 2010* (%)	Croissance du PIB 2007 (%)	Croissance du PIB par habitant 2007 (%)
Angola	4,40	58,50	23,4	20,1
Cameroun	3,73	58,40	3,8	1,3
Tchad	4,92	27,60	0,6	-2,1
République Centrafricaine	2,07	38,90	4,2	2,3
R. D. Congo	5,07	35,20	6,5	3,5
Congo	2,88	62,10	-1,6	-3,6
Guinée Equatoriale	2,59	39,70	-	-
Gabon	2,32	86,00	5,6	4,0
São Tomé e Príncipe	3,19	62,20	3,8	-
Moyenne	3,46	52,06	5,1	3,6

* Projections

Source: Banque Mondiale, Indicateurs du développement dans le monde 2009; UNDESA - Département des Affaires Economiques et Sociales de l'ONU, 2008



▲ Le secteur informel à Kinshasa. © Benjamin Makutu

en stagnation.

La gamme d'activités que comporte le secteur informel en Afrique centrale est extrêmement diversifiée, avec des entreprises de production, de distribution et de services, ainsi que des activités purement et simplement illégales. Ces activités changent d'une ville à l'autre, mais la plupart impliquent la fourniture de services peu qualifiés ou de production manuelle, ou alors le commerce de détail à petite échelle. A *Bangui*, les entreprises du secteur informel emploient plus de 70 pour cent de la population, tandis qu'à *Brazzaville*, *Kinshasa*, *Luanda*, *Malabo*, *N'Djamena* et *Yaoundé* elles contribuent plus de 50 pour cent des créations d'emploi. Kinshasa regorge d'exemples du rôle important joué par le secteur informel en milieu urbain. C'est en effet le secteur informel qui fournit à la ville près de 95 pour cent de l'ensemble des services de transport public, près de 98 pour cent des services de collecte des ordures ménagères, 95 pour cent des travailleurs du bâtiment, de la plomberie ou des métiers de réparation mécanique, et il contrôle près de 90 pour cent du commerce local.¹⁹ Dans leur quête quotidienne de survie et de bien-être, les Kinois ont inventé un ensemble de codes, de jargons, de systèmes et de pratiques qui permettent à la communauté dans son ensemble de conjurer l'apocalypse qui leur a

été annoncée depuis si longtemps.

En Afrique centrale, c'est dans les nombreux bidonvilles que résident les communautés laborieuses dont les aspirations sont modestes et dont les conditions de vie ont été améliorées en l'absence de l'aide gouvernementale. Cependant, les revenus de bien des citoyens de la sous-région se sont détériorés ces dernières années au point de frôler pratiquement l'anéantissement complet et c'est pour cette raison que la plupart des ménages ont mis au point des stratégies de survie fondées sur des sources de revenus qui n'ont plus rien à faire avec le salariat.

La réduction des inégalités et de la fragmentation urbaine

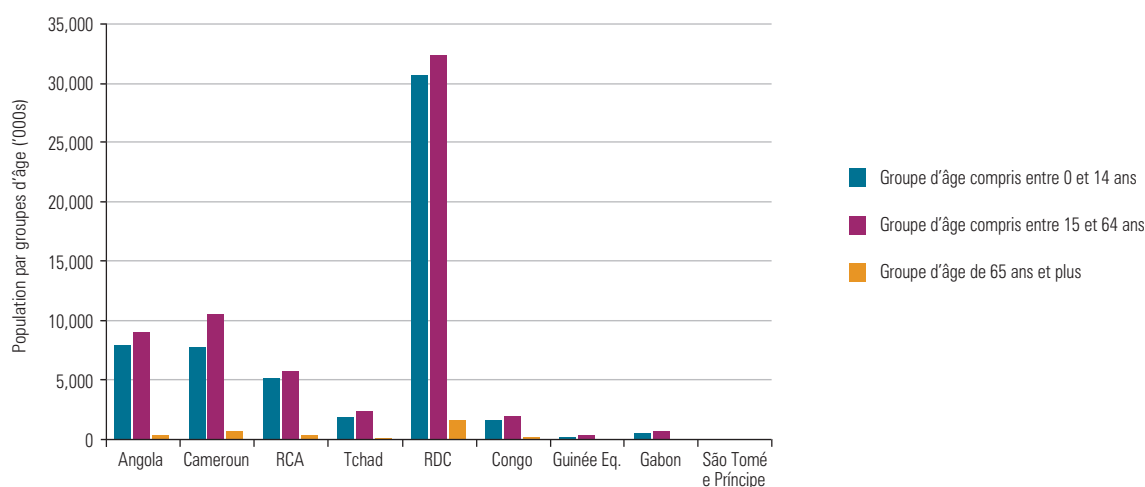
Face à la croissance démographique rapide et soutenue des villes d'Afrique centrale, les autorités municipales ne sont plus en mesure de fournir des emplois, des services ou des infrastructures et ni de gérer et financer convenablement les activités urbaines. De nombreuses structures municipales sont mal préparées à jouer le rôle qui devrait être le leur face à l'expansion démographique rapide, à la croissance du système informel et des inégalités économiques, qui, en milieu urbain,

TABLEAU 5.10: POPULATION PAR TRANCHES D'ÂGE EN 2008

	0-14		15-64		65+	
	000s	%	000s	%	000s	%
Angola	4 049,2	43,5	5 007,0	53,8	253,2	2,7
Cameroun	7 718,6	40,8	10 531,9	55,7	669,8	3,5
République Centrafricaine	1 857,4	42,0	2 397,4	54,2	169,5	3,8
Tchad	5 114,3	46,1	5 653,0	51,0	320,4	2,9
R D Congo	30 692,1	47,5	32 342,6	50,1	1 566,8	2,4
Congo	1 605,3	41,7	2 118,1	55,1	123,8	3,2
Guinée Equatoriale	219,1	42,2	279,5	53,8	21,1	4,1
Gabon	464,0	34,4	823,8	61,0	62,4	4,6
São Tomé e Príncipe	65,6	40,9	88,0	54,9	6,6	4,1

Source: Annuaire statistique de l'Afrique 2009

GRAPHIQUE 5.5: POPULATION PAR TRANCHES D'ÂGE EN AFRIQUE CENTRALE EN 2008 (EN 1 000)



Source: Annuaire statistique de l'Afrique 2009

s'accompagnent de la fragmentation et de dysfonctionnements.

L'une des caractéristiques démographiques les plus importantes de l'Afrique centrale, comme le montrent le Tableau 5.10 et le Graphique 5.5, n'est autre que la poussée massive des jeunes, soit une médiane de 42,1 pour cent de la population âgée de moins de 15 ans (ou un peu moins que la médiane de 44 pour cent pour l'ensemble de l'Afrique). Le pourcentage de personnes âgées de 65 ans ou plus est faible dans tous les pays d'Afrique centrale, ce qui reflète des espérances de vie très faibles liées à la pauvreté, à l'exclusion et aux inégalités.

Les travaux de recherche montrent que les gouvernements et les municipalités ont commencé à mettre en place un certain nombre de stratégies visant à réduire les inégalités et la fragmentation de la société. Les municipalités travaillent avec des collectifs locaux pour lancer des initiatives intégrées de développement urbain, l'objectif étant d'améliorer la qualité de vie des citoyens les plus défavorisés: infrastructures et équipements publics, services de santé et logement, dans le cadre de projets locaux de développement de l'auto-assistance, de création d'emplois et de parrainage d'événements culturels locaux. Dans certaines villes, l'aide est également étendue à la périphérie et aux banlieues à travers l'amélioration de la production agricole et la protection des ressources naturelles.

Les questions relatives à la parité entre les sexes dans les villes

d'Afrique centrale sont un autre domaine où les gouvernements centraux et les municipalités mènent des actions concrètes pour réduire les inégalités et l'exclusion. Confrontés aux faibles taux d'alphabétisation de la population féminine, les gouvernements et les municipalités ont sollicité le concours de l'UNICEF pour promouvoir la scolarisation, notamment au bénéfice des filles. Les autorités urbaines encouragent aussi le recrutement massif de femmes dans les emplois relevant de l'administration municipale ainsi que leur meilleure insertion dans la vie publique et politique. Selon le point de vue de Pacione:

*"Dans une ville inclusive, les citoyens ont le sentiment d'être des acteurs déterminants du processus de prise de décision, partant des aspects politiques aux questions plus simples de la vie quotidienne. Ce niveau de participation leur garantit la participation aux avantages qu'offre le développement de la ville. Les concepts de relations humaines, de citoyenneté et de droits des citoyens font tous partie intégrante d'une ville inclusive."*²⁰

Certains progrès ont été accomplis dans la lutte contre les inégalités et la fragmentation sociale dans les villes d'Afrique centrale, mais de nombreux citoyens restent frustrés par la persistance de l'injustice qu'ils rencontrent dans le marché du logement, l'accès à l'instruction, et les multiples pratiques discriminatoires sur les lieux de travail, sans oublier la ségrégation fondée sur le genre dans le marché de l'emploi ni l'ampleur des inégalités entre riches et pauvres dans une même ville.

5.3

La Géographie des Marchés Fonciers Urbains

Les données fiables sur les marchés fonciers sont rares en Afrique centrale, sauf peut-être, pour le Cameroun, où des recherches récentes permettent de disposer de quelques indications. S'il existe un aspect bien précis que ce "manque de connaissances" sur toute l'étendue de la sous-région met en lumière, c'est le peu d'intérêt accordé, jusqu'à une date récente, à la gouvernance du patrimoine foncier des municipalités.

Dans la sous-région, les marchés fonciers urbains fonctionnent sur la base de cadres juridiques similaires à ceux de l'Afrique de l'Ouest. Toutefois, les tensions, confrontations et négociations entre les institutions publiques et les nouvelles forces sociales semblent être plus aiguës en Afrique centrale. Par ailleurs, l'Angola, la République Démocratique du Congo, le Congo et la Guinée Equatoriale ont connu de longues périodes d'instabilité, de conflits et de reconstruction, qui ont toutes eu des conséquences négatives sur la gouvernance urbaine, sur les efforts de réforme institutionnelle

et sur la gouvernance du patrimoine foncier. C'est dans ce contexte d'instabilité et sous l'effet de l'urbanisation rapide que l'Afrique centrale se trouve, à l'heure actuelle, confrontée à des ruptures radicales avec ses racines et ses identités rurales qui appellent des réformes pragmatiques en matière de gouvernance, notamment dans le domaine du foncier urbain.

Les formes de propriété, de tenure et de droits

Les problèmes de régime foncier urbain en Afrique centrale correspondent exactement à la description faite dans la Section 3.3 du présent rapport concernant l'Afrique de l'Ouest. La principale différence entre les deux sous-régions porte sur l'urbanisation, car elles ne partagent pas les mêmes traditions urbaines. Les antécédents coloniaux et postcoloniaux (après l'indépendance) sont différents, bien que les deux sous-régions partagent l'héritage des anciens



▲ Kinshasa, République Démocratique du Congo. ©Dieter Telemans/Panos Pictures

colonisateurs français et portugais en matière de législation, de gestion et d'administration foncières, inspirées de la tradition du Code civil colonial (RocheGude & Plançon, 2010). L'autre différence à prendre en compte est l'écart très important qui sépare les systèmes institutionnel, juridique et réglementaire de gouvernance foncière en milieu urbain en Afrique centrale de ceux en vigueur en Afrique de l'Ouest.

En Afrique centrale, le régime colonial a introduit l'administration en bonne et due forme des terrains urbains, dans les conditions codifiées par le droit législatif, des données détaillées sur la propriété étant archivées dans les registres fonciers, et les droits correspondants ayant force exécutoire devant les tribunaux. Toutefois, la gestion coutumière des terres dans les zones rurales et péri-urbaines de l'Afrique centrale échappe toujours largement à ces cadres institutionnels et juridiques. Il n'est pas surprenant de constater que les confrontations entre les pratiques coutumières et la gestion publique des terres dans l'intérêt public deviennent de plus en plus une source de frictions politiques, économiques et sociales qui demeure non résolue à ce jour et qui est aggravée par l'urbanisation rapide, les évolutions économiques et les pressions du marché sur les ressources foncières urbaines et périurbaines.

Les trois caractéristiques qui définissent le système officiel de gouvernance foncière en vigueur en Afrique centrale sont les suivantes: (a) c'est l'enregistrement qui détermine la création des droits de propriété foncière, et non les documents contractuels; (b) au cœur de l'administration foncière se trouve le registre des propriétés foncières (Livre foncier), où les transactions et les droits de propriété sont enregistrés; et (c) le conservateur des titres, qui est toujours une instance administrative, garantit la validité des inscriptions au Registre, ce qui procure un degré élevé de sécurité foncière.

En pratique, cependant, et en dépit de l'obligation légale d'enregistrer les droits de propriété, seule une fraction de la population s'est soumise à cette procédure. Il y a à cela de multiples raisons: le monopole du gouvernement central sur l'allocation des terres, le manque de transparence de ces attributions, la lourdeur des procédures et des conditions liées à l'enregistrement, ainsi que l'absence d'un large accès au crédit foncier ou immobilier, avec, pour résultat la prédominance persistante des régimes coutumiers d'occupation foncière. Par conséquent, et contrairement à l'Afrique de l'Ouest, la propriété foncière privée en bonne et due forme reste limitée dans les villes d'Afrique centrale.

L'allocation des terres par les autorités centrales ou locales demeure la filière la plus importante d'acquisition foncière partout en Afrique centrale. L'accès aux terrains résidentiels se fait surtout par l'acquisition d'un "permis d'occuper" (P.O.) d'une durée déterminée au cours de laquelle le bénéficiaire est *tenu* de mettre le terrain en valeur et de construire une unité d'habitat. C'est seulement par la suite que ce permis temporaire peut être converti en un permis permanent et en principe, en un titre de bail à long terme ou de propriété de plein droit. Bien que ces permis ne soient pas cessibles, l'attribution publique de parcelles en ville sous le régime du permis d'occuper a suscité l'apparition d'un marché foncier urbain informel actif qui porte sur les aménagements et non sur les terrains eux-mêmes. Son caractère non officiel n'empêche pas une très bonne sécurité d'occupation.

Dans toute la sous-région, l'allocation publique de terrains est régie par des facteurs sociaux (dont la prévention de la spéculation foncière) et les objectifs d'urbanisme (l'occupation et la mise en valeur ordonnées des zones urbaines et péri-urbaines). Ces distributions publiques n'en sont pas moins une source de pouvoir ouverte aux abus. La complexité des procédures d'attribution et le manque de transparence encouragent l'octroi de terrains dans des

conditions douteuses par des services d'administration qui arguent du caractère limité de leurs capacités de traitement des opérations.

En République Démocratique du Congo, le Domaine de l'Etat est la catégorie de terres la plus importante, la N° 73-020 de 1973 stipulant que l'Etat est, en principe, le propriétaire de toutes les terres. Le Domaine de l'Etat est, par conséquent, la source de tous les droits fonciers, qu'il s'agisse des droits d'usage, de bail à long terme ou de concession perpétuelle. L'Etat peut déléguer ses prérogatives de gestion domaniale à des organismes de droit public, en particulier à des fins de mise en valeur.

En Angola, la législation et les régimes d'occupation sont définis par le Code civil, qui fournit le seul cadre juridique général. En vertu de la Constitution de 1975, adoptée au lendemain de l'indépendance, l'Etat est l'unique propriétaire de toutes les terres. Seul l'usufruit peut être cédé à des personnes physiques ou morales pour une durée renouvelable de 25 ans au minimum et de 60 ans au maximum. Ce régime d'usufruit peut être cédé à des tiers. En 1992, le Décret 46A a donné aux gouvernements provinciaux le droit d'accorder des concessions domaniales, y compris dans les zones urbaines où la terre est également sous le contrôle de l'Etat. Toutefois, la loi est ambiguë, peu claire et laisse de nombreux domaines nébuleux, et son application présente de sérieuses difficultés dans les zones périurbaines (Cain, 2003).

Au Gabon, la loi définit quatre catégories de terrains urbains, selon la nationalité de l'occupant, le type de construction et l'emplacement du terrain (urbain ou périurbain), et à chacune des catégories sont associés différents degrés de sécurité de la tenure (cession à bail pour les trois premières catégories, permis d'occuper pour la quatrième).

Le régime foncier coutumier

Partout en Afrique centrale, le régime foncier coutumier prévaut sous différentes formes, avec des contrastes marqués d'un droit national à l'autre. Certains reconnaissent officiellement le régime foncier coutumier. Au Cameroun, par exemple, c'est le cas depuis 1974. Les droits coutumiers peuvent, en principe, être convertis en titres fonciers officiels, même si, en pratique, cela reste rare en raison de la relation plutôt ambiguë entre l'administration foncière officielle et les collectivités coutumières (RocheGude & Plançon, 2010).

D'autres pays, comme la République Démocratique du Congo et le Gabon, ne reconnaissent pas officiellement les droits fonciers coutumiers. En RD Congo, seuls sont reconnus les droits d'usufruit, et non les droits de propriété, et à la seule condition que la propriété soit mise en valeur. Les droits d'usufruit sont garantis et peuvent être hypothéqués pour accéder au crédit. Néanmoins, le système coutumier demeure le principal fournisseur de terrains dans les zones rurales et péri-urbaines. L'une des questions qui, à l'heure actuelle, figurent au centre des débats est de savoir si les collectivités coutumières peuvent bénéficier d'un bail permanent. En principe, ce serait possible, mais, encore une fois, cela reste rare car cette mesure d'exception impose d'intenses négociations entre institutions publiques et autorités coutumières. Cette situation délicate sur le plan juridique continue à susciter des litiges fonciers.

Au Gabon, selon l'Article 2 du décret N° 77 (1977), l'acquisition par prescription par des citoyens gabonais est reconnue par la loi après cinq années d'occupation publique, pacifique et permanente de lotissements urbains dont la superficie ne dépasse pas 2 000 m² (ou 10 ha au maximum en campagne). Ce régime pourrait, théoriquement, s'appliquer aussi aux systèmes coutumiers, mais ce n'est pas le cas dans la pratique. Toutefois, le régime foncier coutumier, qu'il soit reconnu ou non, s'accompagne généralement de certains droits d'attribution et de cession de propriété foncière,

et fournit habituellement un degré plutôt élevé de sécurité foncière. Que les droits coutumiers soient reconnus ou non ne semble pas avoir d'effet sur les marchés fonciers officiels, pour la simple raison que ceux-ci ne satisfont qu'une petite partie de la demande de terres.

Les différents types de tenure foncière décrits ci-dessus semblent avoir, à des degrés divers, favorisé la bonne gouvernance foncière en Afrique centrale, jusqu'au moment où l'urbanisation accélérée est devenue un phénomène durable. C'est avec la demande constante de terrains urbains, les pressions exercées sur les marchés officiels et la hausse des valeurs foncières qui ont souvent suivi en ville et dans la périphérie (terrains coutumiers compris), que l'habitat informel et l'instabilité sociale ont commencé à proliférer dans bien des villes d'Afrique centrale. Ce phénomène relativement récent peut s'observer en particulier à *Kinshasa* (RD Congo) et à *Luanda* (Angola). Dans ces deux capitales, les bidonvilles et l'habitat informel connaissent une véritable expansion dans les zones qui ne sont pas revendiquées par les communautés coutumières ou par d'autres propriétaires, et qui sont, pour la plupart, impropres à l'urbanisation. Bien que ces implantations illégales résultent, au moins en partie, d'un exode rural rapide déclenché par divers conflits, la proportion de citoyens vivant dans des quartiers non aménagés est aussi en augmentation en République Centrafricaine et au Cameroun, deux pays qui n'ont pourtant pas connu de périodes de conflit prolongé (Bopda, 2005).

Les institutions foncières urbaines

Dans les pays francophones d'Afrique centrale et de l'Ouest, les cadres institutionnels sont très similaires. Dans toute l'Afrique centrale, l'administration et la gestion foncières relèvent de plusieurs services administratifs mal coordonnés. Au Gabon, par exemple, l'administration foncière est partagée entre le Ministère des Domaines de l'Etat et des Affaires foncières, la Direction du Registre foncier (sous l'autorité directe du président de la République), et la Direction générale du Cadastre et de la Topographie (qui relève du Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme). Cette situation crée des obstacles majeurs à la conception, l'approbation, la mise en œuvre et la bonne exécution des réformes relatives à la gouvernance foncière. Néanmoins, au cours des deux dernières décennies, tous les pays d'Afrique centrale ont essayé de décentraliser l'administration et la gestion foncières. Toutefois, les obstacles institutionnels, et les traditions fortement centralisatrices de la sous-région n'ont permis à la décentralisation de ne donner que des résultats limités.

Processus imposé d'en haut qui a été importé des pays développés, la décentralisation a été adoptée par de nombreux gouvernements africains. Dans la pratique, il ne s'agit le plus souvent que d'une déconcentration limitée de certaines fonctions vers les services *périphériques* des institutions *centrales*, les gouvernements hésitant encore à transférer les décisions et les modalités de gestion foncière aux autorités locales. Par ailleurs, dans la plupart des pays d'Afrique centrale, les liens entre les cadres juridiques et l'administration foncière (le statut de la terre) et la gestion domaniale (*qui* peut mettre le terrain en valeur, et pour quel usage) ne sont pas suffisamment développés, ou assez clairs, pour permettre aux opérateurs locaux de bénéficier d'une gouvernance foncière décentralisée. Ces restrictions peuvent, par exemple, être observées au Gabon, où la propriété foncière est attribuée par les subdivisions administratives que sont les *Départements* et les *Districts*, mais demeure néanmoins sous l'autorité des représentants du gouvernement central (*Préfets*). De même au Cameroun, où les services du cadastre ont été décentralisés en 2005 au niveau des *Départements*, mais la décentralisation des responsabilités de l'administration foncière vers les *Communes* et les *Communautés* urbaines reste limitée car le gouvernement central

joue toujours un rôle crucial dans la prise de décision au niveau local.

Sur le plan institutionnel, les pays d'Afrique centrale réagissent tous différemment aux pratiques et institutions coutumières. Alors que le Cameroun les reconnaît, les pouvoirs publics leur refusent fréquemment le droit d'attribuer des terrains, en particulier dans les zones urbaines et péri-urbaines.

Les chefferies traditionnelles, de nos jours, se présentent comme l'héritage de structures et de normes ancestrales et continuent de jouer un rôle fondamental dans la gestion foncière. Les chefferies traditionnelles étant des entités linguistiques, culturelles et politiques, elles sont reconnues par les pouvoirs publics comme une composante supplémentaire de l'administration territoriale. Leur rôle a été officialisé par décret en 1977 (N° 77/245 réorganisant les chefferies traditionnelles) et en 1982 (N° 241/82). Les chefs traditionnels et les notables auxiliaires sont membres de plein droit des comités consultatifs et donnent leur avis sur l'enregistrement foncier et l'attribution de concessions, bien que toute décision finale relève du pouvoir discrétionnaire des responsables publics. Les chefs jouent aussi un rôle dans le règlement des litiges fonciers.

En République Démocratique du Congo, où les procédures coutumières de gestion foncière ne sont pas officiellement reconnues, les chefs traditionnels jouent néanmoins un rôle important, car rares sont les décisions relatives au patrimoine foncier coutumier qui sont prises sans concertation et négociation préalables avec les communautés concernées, en partie parce que celles-ci contribuent au maintien de la paix et de la stabilité sociales à l'échelon local.

Comment fonctionnent les marchés fonciers urbains?

En Afrique centrale, c'est par l'une des quatre procédures suivantes que les terrains urbains sont mis sur le marché pour la première fois:

1. *L'allocation de terres par des organismes publics* (autorités municipale, fédérale ou gouvernementale) est la filière officielle d'offre foncière en milieu urbain. La procédure comprend l'enregistrement des régimes fonciers, des titres de propriété, contrats de bail, etc. La sécurité d'occupation est élevée, les droits étant exécutoires en justice, tandis que le titre de propriété peut servir de garantie pour des prêts au logement. En Afrique centrale, toutefois, les marchés fonciers officiels restent embryonnaires en milieu urbain, sauf dans les centres-villes, et au cours des décennies passées toutes les initiatives en faveur de l'allocation de terrains à la majorité des citoyens à travers des procédures officielles ont échoué;
2. *La distribution de terrains relevant du patrimoine de l'Etat par voie de cession illégale* par les agents de l'administration publique est généralement appuyée par un titre foncier enregistré, un contrat de bail ou autre document en bonne et due forme; on peut se prévaloir de ces droits auprès d'un établissement de crédit;
3. *L'attribution de terrains urbains appartenant aux communautés coutumières* peut prendre différentes formes, mais sous l'effet de la forte demande de terrains urbains, les lotissements concédés dans le cadre de la dotation coutumière sont devenus l'objet d'une marchandisation. Les droits privés sur les terres coutumières peuvent de plus en plus être acquis comme sur les marchés fonciers officiels. Ces droits fonciers ne sont pas enregistrés, bien qu'ils soient souvent inscrits dans les registres des collectivités locales. Par conséquent, la sécurité de la tenure est fragile.
4. *L'occupation sauvage (squat)* de terrains est de plus en plus fréquente dans les villes d'Afrique centrale, suite à la hausse des valeurs foncières et à la migration des populations rurales très pauvres qui n'ont aucun autre moyen d'accéder à la propriété foncière. Pour cette catégorie de

ENCADRÉ 5.2: CAMEROUN: ADMINISTRATION CONTRE LES MARCHES FONCIERS COUTUMIERS

A Douala et Yaoundé, les chefs coutumiers traditionnels sont les principaux fournisseurs de terrains destinés au logement. Ils le font en coopération avec des intermédiaires informels et des courtiers, ainsi qu'avec des promoteurs immobiliers officiellement reconnus ou informels. Les agents de l'administration centrale et des municipalités chargés des affaires foncières jouent un rôle de facilitation, tandis qu'avocats et magistrats assurent la continuité entre les processus officiels et informels d'acquisition foncière.

Source: Bopda, 2005

Les pratiques coutumières s'adaptent désormais progressivement à la demande accrue de terrains urbains. Après négociation avec les autres membres de la communauté, les détenteurs de droits coutumiers sur la propriété foncière y renoncent (Attestation d'abandon de droits coutumiers) et les cèdent à l'acquéreur. Le document est contresigné par des témoins et les autorités locales. Cette procédure se banalise de plus en plus dans les villes, où elle stimule les marchés fonciers coutumiers. Les pouvoirs publics ne sont pourtant pas

officiellement impliqués dans ces marchés fonciers coutumiers et ils s'attachent à appliquer le droit en vigueur. Par exemple, ils ne reconnaissent pas les contrats coutumiers même s'ils sont authentifiés par des témoins ou des fonctionnaires. Ils rejettent aussi ordinairement les demandes d'enregistrement de titres sur des terres coutumières, mais avec de nombreuses exceptions en fonction du statut des demandeurs et des réseaux sociaux.

ENCADRÉ 5.3: LA PREUVE ECRITE SUR LES MARCHES INFORMELS A LUANDA



▲
Luanda, Angola. ©Jaspreet Kindra/IRIN

L'attribution de la plupart des terrains sur le pourtour de Luanda s'est faite sous régime coutumier ou informel. Très actifs quoique opérant hors de toute réglementation et même de la légalité, ces marchés présentent des avantages pour les pouvoirs publics dès lors qu'ils leur permettent de financer l'extension et la modernisation des infrastructures à l'aide des impôts locaux et redevances, et même des taxes sur l'octroi de titres et la régularisation des droits fonciers.

Bien que l'enregistrement officiel des transactions immobilières soit généralement évité, 80 pour cent des résidents interrogés dans les pourtours de Luanda ont affirmé détenir diverses preuves écrites de leur acquisition

du terrain, de leurs droits d'occupation ou de leur location. Seuls 16 pour cent ont déclaré n'avoir aucune preuve écrite. Ces documents comportaient 20 à 30 pour cent de contrats "d'Achat et de Vente", dont 10 à 25 pour cent signés par une administration locale. Certains documents ne sont que des attestations des amendes/pénalités versées à l'administration locale pour occupation illégale de terrain.

La majorité des documents déclarés ne confèrent toutefois à leurs détenteurs aucun droit d'occupation légale que ce soit, contrairement à ce que croient à tort la plupart d'entre eux. Moins de 20 pour cent des personnes interrogées disposaient sous une forme ou

une autre d'un titre de propriété légale ou d'un bail en bonne et due forme avec un propriétaire détenteur d'un titre juridique sur le terrain. Près de 43 pour cent des répondants ne savaient rien des droits fonciers, et 13 pour cent seulement en avaient une connaissance "raisonnable".

Depuis qu'une nouvelle loi foncière propose de priver les occupants informels de tout droit de tenure/d'occupation, la majorité de ceux qui vivent dans la ceinture péri-urbaine de Luanda, et dans les musseques (bidonvilles urbains) courent le risque d'être déclarés hors la loi et de se voir expulsés.

Source: Cain, 2003

citadins, la sécurité de la tenure est pour l'essentiel inexistante.

Les faiblesses structurelles des modalités officielles de distribution foncière et l'incapacité qui en découle de satisfaire les besoins des citadins à faible revenu ont favorisé l'émergence en ville de marchés fonciers parallèles. Vu l'ampleur de la demande, il ne devrait peut-être pas être surprenant que les marchés fonciers informels et (néo-) coutumiers couvrent, à l'heure actuelle, jusqu'à 90 pour cent de la demande de terrains urbains résidentiels en Afrique centrale – le taux le plus élevé au sud du Sahara.

La plupart des transactions sur ces marchés ne sont pas officiellement reconnues et comportent par conséquent des risques évidents. Mais puisque les ménages urbains pauvres n'ont pas d'autre possibilité, ces risques valent la peine, même si – élément capital – ils découragent les investissements qui amélioreraient les conditions de logement. L'expérience a partout montré que, lorsqu'ils bénéficient d'une tenure assez sûre, les habitants des bidonvilles sont prêts, en dépit de leur pauvreté, à se construire eux-mêmes des logements convenables. C'est le risque d'expulsion, plutôt que la pauvreté en soi, qui est responsable des conditions de logement déplorables dans les bidonvilles urbains.

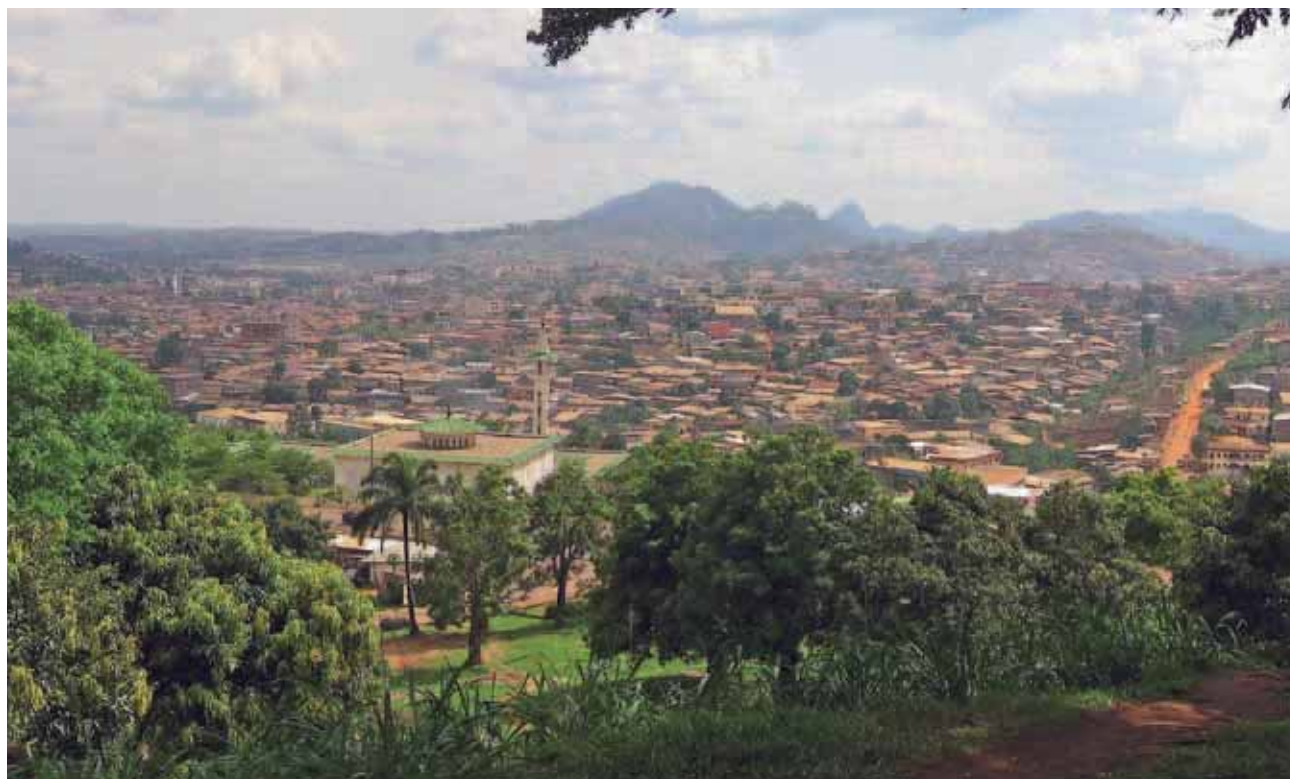
Au cours des dernières décennies, la plupart des villes de la sous-région ont fait preuve d'une étonnante capacité d'adaptation aux évolutions économiques et à une expansion rapide. Dans toutes les villes d'Afrique centrale, les systèmes coutumiers et informels d'acquisition sont en cours d'adaptation et traitent désormais les droits à la propriété foncière comme des marchandises librement échangeables. A *Kinshasa* et *Brazzaville*, par exemple, les opérateurs des marchés fonciers informels et coutumiers sont désormais les principaux fournisseurs de terrains urbains. Toutefois, l'administration publique ne reconnaît pas officiellement les transactions foncières coutumières ou informelles, comme au Cameroun; les pouvoirs publics essaient par conséquent de faire appliquer des lois répressives,

indépendamment du fait que les fonctionnaires de l'administration foncière (ministères du Cadastre et des Affaires foncières), les représentants de l'administration publique au niveau du quartier (*chefs de quartier*) et les maires sont tous activement impliqués dans les transactions foncières coutumières et informelles (Flouriot, 2010, communication personnelle) (voir aussi Encadré 5.2).

Marchés fonciers, forme urbaine et nouvelles configurations

Au fil du temps, les marchés fonciers urbains officiels substituent la ségrégation fondée sur le revenu ou sur la classe sociale à la ségrégation ethnique coloniale et souvent avec des résultats très similaires, à savoir, une discrimination sans fard et systématique entre les quartiers urbains riches, d'un côté, et les pauvres de l'autre. La réalité du problème est apparue lorsque l'expansion des villes est devenue exponentielle, c'est-à-dire, plus précisément, lorsque la croissance démographique a nettement dépassé la capacité des économies urbaines à subvenir aux divers besoins et attentes des populations.

Avec l'augmentation rapide des populations urbaines, la valeur des terrains dans les anciens quartiers indigènes a tendance à augmenter fortement, en particulier près des centres-villes, ce qui ajoute aux pressions de la demande et au risque associé de déplacement – dicté par les lois du marché – vers les zones urbaines où la sécurité de la tenure n'est pas garantie. Là où la demande est forte, les ménages économiquement faibles sont exposés aux pressions du marché et sont forcés de s'en aller, car le statut d'occupation sous double régime formel informel/coutumier peut se trouver sujet à "réinterprétation". Ces expulsions dictées par le marché peuvent également se produire lorsqu'on se trouve en présence de différents régimes d'occupation foncière qui se chevauchent. Les marchés formels, qui s'appuient sur



▲ Yaoundé, Cameroun. ©Pozzo di Borgo Thomas/Shutterstock

ENCADRÉ 5.4: CAMEROUN: L'EXPANSION ANARCHIQUE DE L'HABITAT INFORMEL A LA PERIPHERIE DES VILLES

Au Cameroun est considéré comme "urbain" tout terrain qui se situe dans les limites d'une agglomération classée comme "centre urbain," ce qui pose le problème de la délimitation des zones périphériques rurales et plus particulièrement des zones péri-urbaines. Les extensions anarchiques prennent la forme d'une occupation illicite de terrains appartenant à l'Etat, avec parfois un certain degré de formalisation (à défaut de légalisation pleine et entière) qui consiste à "vendre" des parcelles plus ou moins loties par des détenteurs coutumiers. Faute de contrôle ou de bonne information, cette démarche peut même aboutir à des cessions de parcelles du domaine public ou du domaine privé de l'Etat. Cette anarchie foncière de plus ou moins bonne foi a pour effet d'aggraver les problèmes déjà trop visibles de la gestion des grandes villes, et jusqu'à présent l'administration semble totalement impuissante, en dépit des moyens légaux dont elle dispose.

Source: Rochegude & Plançon, 2010

les rigidités du droit et les forces du marché, ne sont pas en mesure de fournir des terrains à l'échelle voulue pour loger les pauvres. Tout ce qui est informelles se voit repoussée vers les terrains marginaux au sein de la ville, dans les zones périurbaines et les pourtours, tous d'un coût plus abordable. Les résultats politiques, sociaux et territoriaux de ces processus sont tout à fait prévisibles et presque uniformes dans toute l'Afrique urbaine.

Comme les moyens institutionnels dont disposent les collectivités locales pour faire respecter les normes d'urbanisme et d'aménagement sont en général limitées, c'est aux marchés qu'il revient, de fait, de combler cette carence dans la gouvernance, que ce soit de manière officielle ou informelle, et c'est ainsi que l'implantation des plus pauvres sur les terrains urbains "vacants" tend à se généraliser. L'expulsion va repousser les populations installées dans ces zones vers d'autres espaces vacants. En l'absence de terrains urbains vacants disponibles, les pauvres migrent vers les zones rurales situées en bordure des agglomérations urbaines où les terrains sont bon marché et où l'expulsion est moins probable, surtout si ces terrains se trouvent au-delà des limites municipales.

C'est ainsi que les citadins pauvres se retrouvent de plus en plus concentrés sur des terrains mal aménagés, marginaux et dangereux à l'intérieur des villes ou dans des ceinture péri-urbaines en expansion constante, qui, encore une fois, les éloignent des possibilités économiques qu'ils pourraient autrement faire leurs tout en exposant davantage leurs conditions de vie à un environnement insalubre et à une spirale de misère qui ne fait qu'empirer.

D'une manière encore plus évidente que dans les villes de l'Afrique de l'Ouest, les modes d'expansion physique des villes de l'Afrique centrale se caractérisent par le manque de planification et par un étalement urbain non maîtrisé. Il faut y voir la conséquence d'une combinaison de quatre facteurs: (i) la croissance rapide de la population urbaine, (ii) la contribution des processus coutumiers et informels d'acquisition de terrains dans la fourniture de terrains, (iii) des cadres juridiques rigides et inapplicables en matière d'aménagement urbain (planification urbaine) et d'administration du patrimoine foncier, et (iv) la corruption et les pratiques illicites généralisées.

En 2005, la zone urbanisée de *Kinshasa* s'étendait sur plus de 500 km², soit une expansion de 8 km² par an résultant presque

exclusivement d'une urbanisation illicite, informelle, et relevant de "l'auto-assistance". Loin d'être "anarchique", comme on le dit souvent, l'occupation des terrains suit un schéma orthogonal urbain hérité de la période coloniale. Les parcelles sont relativement vastes, d'une superficie de 300 à 500 m², tandis que la surface bâtie – où l'on trouve souvent des constructions d'assez bonne qualité – ne dépasse pas 100 m². Il en résulte une extension tentaculaire de la ville, avec de faibles densités (entre un et cinq individus par 100 m²) (Flouriot, 2005).²¹ En 2005, il était impossible de trouver la moindre parcelle bon marché (soit d'une valeur de US \$300 à 500) dans un rayon de 40 à 50 km du centre de Kinshasa. Des parcelles mal viabilisées de 750m² à 20 km du centre-ville coûteraient encore environ un millier de dollars (Flouriot, 2010).

Dans toutes les capitales d'Afrique centrale, des normes de construction exigeantes se conjuguent avec l'insécurité foncière pour accroître le nombre et la superficie des bidonvilles. Les délimitations administratives tendent à compliquer très sérieusement la bonne application des règlements d'urbanisme: des systèmes parallèles de gestion et d'administration des terrains urbains peuvent fonctionner et même coexister sans difficulté, mais seulement lorsque les territoires sous leur contrôle respectif sont clairement délimités et séparés. Le problème qui s'est posé durant la période postcoloniale, toutefois, tient au fait qu'en ville, ces marchés fonciers parallèles et leurs cadres réglementaires respectifs sont, de plus en plus, à l'origine de nombreux litiges à partir du moment où ils donnent lieu à des empiètements réciproques sur leurs champs d'application physiques.

Bopda (2005) a observé à *Yaoundé* et à *Douala* une ruée de sans terre (en fait, des ménages sans parcelle ni abri) vers les terrains de droit coutumier de la lointaine périphérie. C'était leur façon de réagir au manque persistant de politiques publiques concernant l'accès au sol ou au logement pour les ménages à bas revenus. La pression sur les terres est accentuée par les aménageurs privés. Car comme ils ne disposent pas de l'assiette foncière voulue pour opérer à grande échelle, ils se trouvent obligés de composer avec les intervenants (néo-) coutumiers détenteurs de réserves foncières. Par souci d'efficacité, les aménageurs du secteur informel se tournent généralement vers les propriétaires coutumiers (quand ils n'en sont pas eux-mêmes) pour acquérir des parcelles, ce qui a pour effet de raréfier encore davantage l'offre foncière et de contribuer à l'étalement urbain.

Administration foncière: Les systèmes conventionnels et leurs insuffisances

Le fonctionnement efficace des marchés officiels de terrains et de logements urbains en Afrique centrale se heurte aux sept obstacles suivants: (a) la lenteur et la lourdeur des procédures d'attribution des terres, (b) le coût élevé des transactions, (c) la lenteur de la régularisation de la tenure, (d) des politiques foncières inadaptées vu le manque de ressources financières des citadins pauvres; (e) la fragmentation et l'obsolescence d'une législation foncière qui n'est pas toujours applicable en pratique; (f) l'inefficacité des institutions et des procédures de règlement des litiges, et (g) la carence générale de l'administration en matière d'enregistrement des droits fonciers.

La sécurité de la tenure des plus pauvres reste le grand problème auquel sont confrontées les villes de la sous-région. Même lorsqu'un terrain acquis sous régime informel est titré, le non-respect des exigences réglementaires municipales, telles que la superficie minimum de la parcelle, les normes spatiales et les critères de raccordement aux équipements collectifs, peut rendre illégal tout aménagement du terrain. La plupart des pays de la sous-région ont bien essayé de rationaliser la distribution des terrains publics et les procédures de régularisation de la tenure, mais avec des résultats



▲ Construction d'un toit, République Centrafricaine. ©Anthony Morland/IRIN

limités, car les principaux obstacles à la réforme se trouvent au sein même des institutions chargées de la gouvernance foncière.

Dans tous les pays de l'Afrique centrale et de l'Ouest, l'accès aux terres allouées par l'Etat doit passer par une longue série d'étapes: au Gabon, par exemple, il faut s'adresser à pas moins de 137 bureaux et sept instances administratives. Les procédures ne sont pas transparentes non plus, puisque les documents des ministères du Cadastre et des Affaires foncières et du Bureau du Registre foncier (Livre foncier) ne sont pas librement accessibles au public, ce qui justifie la réticence générale à l'égard de l'enregistrement foncier. En 1995, *Libreville* comptait environ 150 000 parcelles bâties, dont seulement 6 000 pourvues d'un titre, et 6 000 autres d'un titre provisoire (Comby, 1995).²² Des observations récentes confirment que, depuis lors, la situation ne s'est pas sensiblement améliorée. Conséquence néfaste de ce manque de diligence de la part de l'administration: 90 pour cent des habitants de Libreville n'ont d'autre choix que de se retourner sur le système informel d'acquisition et d'occupation foncières. Dans tous les pays de la sous-région, en outre, la prédominance de la propriété foncière non

enregistrée rend presque impossible le suivi de la chaîne des titres au fil du temps, tout en facilitant la fraude. Cette domination massive du secteur informel a des effets tangibles sur les marchés officiels du foncier et du logement: le potentiel de prêts garantis (gagés sur des terrains dont la détention est pourvue d'un bon degré de sécurité) est considérablement réduit; ce manque d'accès au crédit a aussi pour effet, en retour, d'aller à l'encontre des exigences d'aménagement qui conditionnent les permis d'occuper, puisque le respect de ces exigences constitue un préalable à l'octroi de droits de propriété permanente.

En Angola, une loi de 1992 a placé l'accès à la propriété foncière sous la responsabilité de l'Etat. Le problème, c'est qu'il a manqué aux institutions publiques chargées de la réglementation de l'accès à la propriété foncière les capacités voulues pour exercer ces compétences de manière transparente et efficace. La gestion domaniale par l'Etat s'est trouvée désorganisée, en raison de la fragmentation des compétences des institutions administratives et du manque de registres clairs et bien tenus, ce qui a ouvert les services d'administration foncière à des abus grossiers. Le système a avantagé

ENCADRÉ 5.5: AU CAMEROUN, LES INTERVENANTS COUTUMIERS N'ONT PAS LES MOYENS D'AMENAGER LES TERRAINS

Au Cameroun, les intervenants coutumiers ne sont pas en mesure de lotir correctement les terrains qu'ils détiennent. En l'absence de titre foncier en bonne et due forme, ils ne sont autorisés ni à lotir des terrains, ni à en vendre.

La solution pour eux passe donc par un découpage parcellaire sans tenir compte des normes d'urbanisme, puisque celles-ci ne s'appliquent pas aux terrains coutumiers. Ils font très rarement appel aux géomètres des services du cadastre pour assurer la subdivision et le bornage du terrain, par crainte de se voir déposséder d'une partie de celui-ci et de ne s'en rendre compte qu'à l'aboutissement de la procédure. Voudraient-ils établir des lotissements dans le respect des normes d'aménagement, il leur manquerait les moyens financiers et les appuis politiques requis, même s'ils possédaient un titre foncier en bonne et due forme. Les intervenants coutumiers agissent donc au coup par coup. Ils découpent leurs terrains et les vendent en fonction de la demande ou de leurs besoins d'argent.

Il ne fait aucun doute que la reconnaissance par les pouvoirs publics des filières coutumières de production de terrains enlèverait à celles-ci les avantages qu'elles offrent aux populations à faible revenu, car cette reconnaissance se traduirait par une augmentation de la valeur des lots. Opérer dans l'illégalité sans ingérence des pouvoirs publics est donc à l'avantage des pauvres.

Source: Bopda, 2005

ceux qui le comprenaient et qui connaissaient ceux qui en avaient la responsabilité. En 2004, sous la pression de la société civile, on a procédé à certaines modifications qui ont permis aux occupants sous régime informel de légaliser le statut de leur tenure dans un délai de trois ans; mais comme l'administration manque toujours des moyens voulus pour traiter les dizaines de milliers de demandes qui en ont résulté, le nombre de dossiers en attente est énorme.

Partout en Afrique centrale, l'allocation de terrains de l'Etat par les autorités locales et municipales est minée par la corruption, en particulier lorsque les institutions sont largement dénuées de moyens comme au Tchad, en République Centrafricaine et en République Démocratique du Congo. Cette situation n'a rien à voir avec les insuffisances des marchés fonciers; il s'agit plutôt d'un modèle de comportement profondément enraciné. Dans la tradition administrative de ces pays depuis la fin du colonialisme, les prérogatives d'attribution des terres ont été dévolues aux Etats nouvellement indépendants mais sans que soient mises en place les procédures, institutions et organismes indépendants voulus pour en contrôler le fonctionnement. *Brazzaville, Kinshasa, Libreville, Luanda et Malabo*, pour ne citer que quelques-unes des capitales d'Afrique centrale, manquent des procédures de contrôle juridique et administratif qui permettraient d'empêcher la vente illégale de terrains publics. La corruption est difficile à éradiquer dans les villes où l'administration et l'enregistrement foncier ne fonctionnent pas bien, où les registres fonciers sont incomplets, où l'accès aux informations sur la propriété foncière fait défaut et où toutes celles qui sont disponibles sont détenues par diverses autorités publiques. La méfiance viscérale envers le règlement des litiges fonciers par les tribunaux n'est pas faite non plus pour arranger les choses.

Quand les établissements irréguliers suppléent aux carences du marché foncier

Dans l'ensemble des pays d'Afrique centrale, et sans aucune exception, les marchés fonciers officiels en milieu urbain poussent dehors les pauvres, ce qui a pour effet de renforcer les nouveaux systèmes parallèles dans les zones péri-urbaines qui fonctionnent à la bonne échelle pour un coût abordable tout en accélérant l'accès à des terrains. Toutefois, l'acquisition de terrains sous régime informel ne procure pas la sécurité d'occupation, même si les habitants des établissements informels et coutumiers jouissent d'une sécurité de fait. Le nombre de litiges fonciers progresse à rythme vertigineux et représente 80 pour cent de toutes les affaires judiciaires à Kinshasa, par exemple (Flouriot, 2005) et la majorité des procès à *Brazzaville, Douala, Luanda et Yaoundé*.

Alors que dans les villes d'Afrique de l'Ouest, les dynamiques entre les gouvernements et les institutions foncières, d'une part, et les aménageurs coutumiers et informels, de l'autre, vont dans le même sens s'agissant de l'acquisition foncière, la situation en Afrique centrale est plutôt problématique. S'agissant des organismes gouvernementaux en Afrique centrale (les ministères des Domaines et du Cadastre), l'intégration des aménagements sur terrains coutumiers se heurte à trois types de difficulté pratique: des modèles d'urbanisme et de gestion foncière inadaptés, la mauvaise application de ces modèles et la traditionnelle centralisation administrative; dans le même temps, la corruption généralisée entrave l'harmonisation et l'intégration des modèles informels d'acquisition foncière. Les populations locales sont, d'habitude, faiblement structurées; elle peuvent également être en proie aux problèmes politiques résultant des conflits de légitimité entre chefs coutumiers et élus désignés par le scrutin démocratique, comme c'est le cas au Cameroun, au



▲ Goma, RDC. ©Laudes Martial Mbon/IRIN

Congo et en République Démocratique du Congo. Parallèlement, les systèmes coutumiers subissent l'érosion consécutive aux pressions du marché foncier, les réserves foncières coutumières s'amenuisant le long des franges urbaines. L'accès aux terrains coutumiers n'est désormais possible que dans les zones éloignées des centres urbains. L'acquisition de terrains coutumiers est encore plus marginalisée par la prolifération des intermédiaires et des courtiers, y compris les ingénieurs du cadastre qui jouent des rôles d'intermédiaires de plus en plus importants entre acquéreurs, détenteurs de terrains coutumiers et administrations publiques. Le manque de ressources, de culture technique, d'aptitudes et de savoir-faire des promoteurs coutumiers ajoute aux problèmes liés à l'urbanisme et à l'environnement.

L'économie politique du foncier urbain

L'occupation foncière est une relation sociale d'appropriation et d'exclusion. La terre représente la puissance sur le plan politique, social et économique. Dans tous les pays de la sous-région, la législation foncière est basée sur le principe de *domanialité*, qui reconnaît au gouvernement le monopole exclusif sur tout terrain sans propriétaire et non titré. Ce principe est un héritage des systèmes coloniaux français et portugais et de nos jours, les gouvernements qui ont pris la relève après l'indépendance le maintiennent au nom de l'unité nationale et du développement économique. Il constitue le cadre d'attribution des terrains relevant du domaine de l'Etat et de l'accès à la propriété foncière. Dans la pratique, le principe de *domanialité* varie en fonction des pays. Il peut, par exemple, reconnaître ou non les droits coutumiers – mais le principe de base demeure le même: il classe dans le domaine de l'Etat tout terrain qui n'est pas titré.

Ce système confère à l'administration publique un pouvoir discrétionnaire en matière d'attribution de terrains, reconnaître les droits coutumiers ou officialiser les occupations informelles de terrains selon les conditions générales définies par la loi. La prérogative que le principe de *domanialité* confère à l'Etat place les agents de la fonction publique en position de pouvoir, puisqu'ils sont en mesure d'attribuer arbitrairement (moyennant redevance) des droits fonciers qui peuvent, par la suite, être cédés aux prix du marché. Dans bien des pays d'Afrique centrale où les pratiques démocratiques et les procédures transparentes de gestion foncière ne sont pas courantes, cet usage est profondément enraciné dans les services d'administration foncière, et pour le plus grand bénéfice des protégés du gouvernement. Il ne nourrit pas seulement la corruption: il entretient aussi les rivalités entre les différents organismes de l'administration publique chargés de la gestion et de l'administration foncières. Cette situation constitue un puissant obstacle à la décentralisation de la gouvernance foncière, puisque le transfert aux collectivités locales des compétences en matière foncière prive les services centraux spécialisés à la fois de ressources et d'une partie de leur pouvoir d'intervention (UNCHS 1999).

"La légalité contre la légitimité coutumière" constitue un autre aspect du conflit existant entre les institutions d'origine législative et celles qui ne le sont pas. C'est la raison pour laquelle, en Afrique centrale, les gouvernements hésitent à reconnaître officiellement les droits coutumiers. Lorsqu'ils le font, à l'instar du Cameroun, les cessions de terrains coutumiers ne sont pas autorisées, ou alors sont strictement limitées. En Angola, seuls les droits d'usage coutumiers sont reconnus; c'est la seule et unique exception dans la sous-région, comme si l'apparition des marchés fonciers coutumiers devait priver les institutions foncières publiques de leur monopole de fait sur les terres. Le paradoxe veut pourtant que la légitimité des institutions coutumières ne soit pas remise en question. Leur rôle en matière de

contrôle social est reconnu, comme il l'est dans l'offre de terrains à bâtir bon marché. Mais elles ne sont tout simplement pas reconnues en tant qu'entités juridiques, ce qui revient à dire qu'elles n'ont pas la possibilité de produire tous les avantages découlant des transactions foncières sur les propriétés qu'elles administrent, puisque l'attribution foncière reste la prérogative de l'Etat.

Aucun pays d'Afrique centrale n'a lancé de programme d'officialisation ni de régularisation de la tenure foncière, même lorsque les instruments juridiques voulus sont disponibles, à l'instar du Cameroun et de l'Angola. L'absence de régularisation de l'occupation foncière est toujours justifiée par des arguments techniques, tels que le manque de moyens de l'administration ou le statut illégal des établissements informels; cette situation est symptomatique des efforts déployés par des groupes d'intérêts au sein de l'appareil d'Etat pour entretenir la pénurie sur les marchés fonciers, tant que l'acquisition illégale mais tolérée à travers la filière informelle coutumière joue le rôle de "soupape de sécurité" pour pallier le manque d'habitat urbain bon marché.

Le foncier comme source de revenus pour les villes

A *Libreville*, *Luanda* et *Malabo*, les autorités publiques ont, par le passé, eu recours à une variété d'instruments (y compris le bail locatif et la vente de plein droit) pour capter des plus-values foncières en hausse rapide et utiliser les recettes pour investir dans les infrastructures. Cette récupération des plus-values est en effet l'un des meilleurs moyens de recouvrer bien des coûts associés aux infrastructures urbaines. Mais à un moment où les villes d'Afrique centrale sont confrontées à une hausse accélérée des valeurs foncières, la cession de terrains relevant du domaine de l'Etat par les autorités locales et municipales est de plus en plus entachée d'un manque de transparence, de prise de décisions secrètes et de corruption. Lorsque la gouvernance est faible et fortement corrompue, les actifs fonciers urbains appartenant à l'Etat sont souvent accaparés par des politiciens ou les officiers supérieurs et vendues aux entreprises locales, quand elles ne sont pas illégalement cédées à des acquéreurs étrangers.

Dans toute la sous-région, les protestations locales contre l'achat de terrains d'Etat par des entreprises d'Asie de l'Est, de pays du Golfe ou des multinationales occidentales se font de plus en plus vives. Sauf à freiner les ventes illégales de cette ressource municipale non renouvelable, on n'aboutira qu'à des expulsions massives de plus en plus fréquentes des citoyens pauvres ou à revenu moyen et inférieur, tout en privant les municipalités d'importantes sources de financement qui leur appartiennent en propre. La réalité, cependant, est que de nombreux pays ou villes d'Afrique centrale manquent des dispositifs juridiques ou administratifs adaptés qui leur permettraient de protéger les terrains de l'Etat. Les services de recouvrement manquent souvent de personnel, ce qui les rend inefficaces, tandis que des recettes importantes sont perçues mais sans jamais se retrouver dans les comptes des collectivités locales.

C'est dans ce contexte que le foncier urbain a cessé de servir de source principale de recettes dans de nombreuses villes d'Afrique centrale. A *Bangui*, *Brazzaville*, *Kinshasa* et *Yaoundé*, les cessions foncières ont pratiquement cessé de financer les infrastructures urbaines, ou même de renforcer les recettes publiques. La corruption est devenue si banale qu'elle entrave désormais les processus d'aménagement urbain. Il faudrait, de toute urgence, ouvrir un débat sur l'utilisation des revenus fonciers, de l'administration et de la gestion foncières, en vue d'explorer des solutions de remplacement viables et de permettre à l'espace urbain de jouer, de nouveau, le rôle crucial qui est le sien dans le financement des municipalités.

5.4

La Géographie du Changement Climatique

L'Afrique centrale, dans sa majeure partie, se caractérise par un climat tropical humide et une couverture forestière dense. La sous-région comporte aussi de vastes savanes au nord et au sud du bassin du Congo. Sur la côte atlantique, le climat est chaud et humide, tandis que le nord de la sous-région est dominé par un climat désertique sec, en particulier au Nord du Cameroun et au Tchad. De nombreux pays connaissent une saison sèche et une saison des pluies, et les températures moyennes mensuelles varient entre 21° et 34° C.

En Angola, les forêts couvrent près de 30 pour cent du territoire, alors qu'en République Démocratique du Congo, plus de 100 millions d'hectares de forêt tropicale couvrent près de 50 pour cent du pays. Une grande partie du Congo et du Gabon est couverte de forêts, tout comme le Sud du Cameroun et le Sud de la République Centrafricaine. Ces forêts tropicales sont de vastes sanctuaires de biodiversité et du bois, et les pays côtiers sont riches en ressources halieutiques. Toutefois, les tendances à la destruction de l'environnement constatées dans les régions côtières et les forêts tropicales soulèvent des inquiétudes. L'Afrique centrale est appelée à devenir une zone à prédominance urbaine autour de 2022, mais l'accroissement

rapide en cours des populations urbaines contribue déjà à modifier l'environnement régional en général, et les zones urbaines en particulier. Toutes dimensions confondues, les zones urbaines sont confrontées à des risques accrus de pénurie d'eau et d'inondation. Le littoral est menacé par l'élévation du niveau de la mer à un moment où la pression démographique urbaine ne cesse d'y augmenter.

Les collectivités locales et l'adaptation au changement climatique

Les inondations chroniques dans les villes d'Afrique centrale procèdent de multiples facteurs, mais sont surtout consécutives au comportement humain, notamment la croissance démographique soutenue associée à l'implantation des populations dans les zones sujettes aux inondations, le manque de systèmes de drainage des eaux pluviales ou le mauvais entretien des infrastructures dans de nombreux quartiers urbains, la gestion médiocre des villes et l'extrême pauvreté. Au fur et à mesure que les populations s'installent



▲
Brazzaville, Congo. ©Laudes Martial Mbon/IRIN

dans les villes, des constructions anarchiques et qui échappent à tout contrôle des autorités couvrent de vastes étendues avec des maisons, des routes et autres infrastructures qui facilitent les inondations, les sols ne pouvant plus absorber les eaux de ruissellement.

Comme les terrains urbains viabilisés ne sont pas à la portée de leurs bourses, les citoyens pauvres construisent généralement leurs maisons dans des endroits impropres ou dangereux, tels que près des cours d'eau, ce qui les rend vulnérables aux inondations. Le manque de systèmes de drainage des eaux pluviales et l'entassement des déchets ménagers non collectés qui bloque les drains se conjuguent pour ralentir le ruissellement des eaux pluviales et provoquent des inondations. Avec la fréquence accrue d'événements météorologiques extrêmes associés au changement climatique, les citoyens pauvres sont de plus en plus exposés au risque.

Le changement climatique en Afrique centrale tient pour une bonne part à l'utilisation du bois de chauffe et du charbon de bois pour la cuisson, ces deux matériaux contribuant de manière importante à la dégradation des sols et à la déforestation, outre la pollution de l'air domestique. Les crises économiques à répétition associées à d'autres facteurs de précarité et la détérioration générale des systèmes électriques en ville ont contraint de nombreux ménages urbains à utiliser le charbon de bois ou le bois de chauffe, en plus de ceux qui le font déjà parce l'électricité est trop chère pour eux. Par conséquent, loin d'être seulement une conséquence de la pauvreté, le recours intensif au bois de chauffe tient aussi à la carence générale des villes en matière de sécurité énergétique.

Depuis le début de l'année 2000, de nombreuses municipalités ont adopté des normes et règlements pour contrer les effets du changement climatique. A *Bangui, Brazzaville, Kinshasa, Libreville, Luanda* et *Yaoundé*, les documents d'orientation tels que les Programmes de gestion de l'environnement et d'autres instruments ont fixé le cadre juridique voulu pour lutter contre le changement climatique. Des améliorations importantes ont déjà été apportées, notamment grâce à la participation d'entreprises privées opérant sous le contrôle ou la supervision d'organismes publics et d'organisations internationales non-gouvernementales.

La plupart des collectivités locales d'Afrique centrale ont élaboré des politiques d'urgence pour faire face au changement climatique, en particulier dans les zones urbaines. L'objectif est surtout de porter un coup d'arrêt à la destruction continue de l'environnement et de préserver la vie et les moyens de subsistance des citoyens. De nombreuses collectivités locales, notamment dans les villes situées sur la côte atlantique, travaillent actuellement avec des organisations non-gouvernementales et les habitants pour réduire la vulnérabilité aux effets sociaux et économiques du changement climatique. Cependant, bien que de nombreuses municipalités aient déjà mis en place des dispositifs en rapport avec le changement climatique, la plupart ne fonctionnent pas bien et leur mise en œuvre est entravée par l'absence d'urbanisme et le manque de moyens financiers propres.

Changement climatique et villes: que savons-nous?

Bien que le changement climatique dans les villes constitue une importante menace pour les conditions de vie, les politiques de réduction de la pauvreté et le développement en général, la majorité des citoyens d'Afrique centrale n'est guère familière avec cette notion ni ses implications. Elles sont débattues surtout sous leurs aspects politiques et scientifiques par les moyens d'information et les organisations non-gouvernementales. La majorité des citoyens ne parlent que leur dialecte local et la traduction des notions relatives

au changement climatique n'en rend pas toujours clairement le sens. Les réunions publiques de sensibilisation, comme des assemblées publiques ou communautaires, pourraient aider à surmonter ces difficultés de partage des connaissances. Bon nombre de citoyens sont bien conscients de la déforestation autour de leurs villes et ont remarqué des changements dans les conditions météorologiques; mais plus rares sont ceux qui parviennent à établir la relation de cause à effet entre ces événements et la façon dont le comportement individuel de chacun peut contribuer à atténuer les effets du changement climatique.

À l'heure actuelle, le débat sur le changement climatique se déroule principalement au sein d'un petit nombre d'intellectuels, de politiciens, de scientifiques et, dans une moindre mesure, parmi les dirigeants municipaux. Avec le meilleur partage des connaissances, des ressources et des idées entre organisations non-gouvernementales et moyens d'information, la problématique du climat, de son évolution et de ses effets est de plus en plus largement connue, mais beaucoup reste encore à faire. Comme la production agricole de la région repose avant tout sur les précipitations, les populations rurales doivent être informées, elles aussi, si elles doivent contribuer aux démarches d'adaptation ou d'atténuation en matière de changement climatique.

Pour combler les manques de connaissance à l'échelle locale, les autorités municipales, urbaines et nationales devraient s'attacher à sensibiliser les populations par le truchement des moyens d'information, des institutions scientifiques, des établissements scolaires et des dirigeants religieux et communautaires à tous les niveaux, afin de faire mieux faire connaître le problème et de mieux faire comprendre les solutions qui s'imposent.

Le changement climatique et les stratégies urbaines d'adaptation

La sécurité d'approvisionnement des villes en énergie est essentielle à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté dans la région. En Afrique, où le bois, le charbon et autres produits de la biomasse satisfont près de 80 pour cent des besoins domestiques en énergie primaire, ils sont plus de 550 millions à n'avoir aucun accès aux énergies modernes.²³ Mais cela peut changer.

La République Démocratique du Congo possède l'une des plus grandes centrales hydro-électriques de toute l'Afrique, dont la capacité de 150 000 MW est trois fois supérieure à la consommation électrique actuelle du continent. Le barrage d'Inga sur le fleuve Congo peut à lui seul produire 40 000 à 45 000 MW, soit de quoi satisfaire les besoins en énergie de l'ensemble de l'Afrique australe. Le fleuve Congo, qui mesure plus de 4 500 km de long, est le deuxième cours d'eau du monde après l'Amazone pour le débit, et bénéficie des chutes d'eau les plus importantes de toute l'Afrique; il serait en mesure de fournir de l'électricité " propre " et renouvelable à de vastes régions d'Afrique tout en dégageant ainsi des revenus énormes. La République Démocratique du Congo exporte actuellement de l'électricité vers l'Angola, le Burundi, le Congo, le Rwanda, la Zambie et le Zimbabwe.

Ce potentiel contraste on ne peut plus brutalement avec la réalité d'aujourd'hui, où seulement 8 pour cent de la population de la République Démocratique du Congo a accès à l'électricité, en raison du manque d'entretien du réseau. Les recettes provenant de l'exportation de courant devraient être investies dans la fourniture d'énergie bon marché à l'ensemble du pays, y compris les villes. Les coûts très concurrentiels de cette source d'énergie propre et renouvelable peuvent donner une formidable impulsion aux

ENCADRÉ 5.6: LES BRIQUETTES BIOMASSE, UNE INNOVATION POPULAIRE EN RD CONGO

Les ménages pauvres ou à faible revenu de Bukavu, Goma et autres villes de la République Démocratique du Congo expérimentent actuellement une nouvelle source d'énergie appelée briquettes biomasse. Ce substitut au charbon et au bois de chauffe se compose de feuilles, d'écorces et de déchets agricoles. Les briquettes réduisent la pollution, les déchets et la déforestation. Elles ont été inventées par des chercheurs du Parc national des Virunga, l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature et une organisation non-gouvernementale connue sous le nom d'Environnement, Ressources Naturelles et Développement. Les briquettes, non polluantes, sont d'un prix équivalent à près de la moitié de celui du charbon et du bois de chauffe, et sont 70 pour cent plus éco-énergétiques.

Ces avantages économiques et environnementaux ont rendu les briquettes biomasse de plus en plus populaires dans les provinces orientales de la RD Congo. La matière première est largement disponible dans les villes de l'ensemble de la région, ce qui facilite la production. Cette nouvelle source d'énergie présente, en retour, des avantages environnementaux et socio-économiques aux municipalités et aux communautés locales, puisqu'elle permet de créer des emplois, de protéger les forêts, les savanes et les bois, et de réduire les coûts de gestion des déchets ménagers en milieu urbain. Avec un bon appui financier, technique et managérial, la production locale se développerait encore.

industries manufacturières et aux conditions de vie des populations, ce qui mettrait un terme à la déforestation actuelle liée aux besoins de biomasse ainsi qu'à la pollution atmosphérique. Tout ce qu'il y faut, c'est la volonté politique, pour orienter les revenus de l'exportation d'électricité vers la modernisation et l'extension des installations du pays et la remise en état des équipements techniques. Dans un pays de la dimension de la République Démocratique du Congo, ce n'est pas une mince affaire, mais le gouvernement a le devoir moral de le faire, l'extension et l'entretien du réseau électrique pouvant créer des centaines de milliers d'emplois.

Tant la dégradation de l'environnement dans les villes d'Afrique centrale que leurs empreintes écologiques sont étroitement associées à l'incidence de la pauvreté. Le coût élevé de l'électricité et le manque de moyens de subsistance ont accéléré la dégradation de l'environnement, comme le fait aussi l'exploitation des terres par les citoyens pauvres pour la culture vivrière et de la biomasse. De nombreuses municipalités de la région veulent actuellement promouvoir de nouvelles sources d'énergie bon marché et relativement propres telles que les *briquettes biomasse* produites dans la partie orientale de la République Démocratique du Congo (voir Encadré 5.6).

Malgré leurs ressources financières souvent limitées, les gouvernements africains s'emploient à réduire les émissions de carbone, à protéger les puits de carbone et à mettre en place des stratégies permettant de lutter contre un phénomène – le changement climatique à l'échelle mondiale – dans lequel leurs pays n'ont aucune responsabilité directe. De plus en plus, l'adaptation aux risques climatiques et leur gestion deviennent désormais des objectifs fondamentaux en matière de développement en Afrique. En 2007, par exemple, la République Démocratique du Congo s'est engagée dans la préservation de la plus grande forêt tropicale au monde après l'Amazonie.²⁴ Les stratégies qu'élaborent actuellement divers gouvernements d'Afrique centrale prennent en compte l'incidence des villes sur l'environnement, puisqu'elles concentrent de manière

unique les demandes d'énergie, d'eau, d'infrastructures et de services.

La variabilité du climat n'est pas un élément nouveau dans l'histoire de l'Afrique, mais la fréquence et la gravité des événements météorologiques extrêmes, y compris les inondations et les sécheresses, ont fortement augmenté ces dernières années, et les projections indiquent que cette tendance pourrait s'intensifier, d'où une vulnérabilité accrue pour tout le continent.²⁵ Face à ces perspectives, les autorités locales de *Libreville* et de *Yaoundé* ont sensiblement augmenté leurs crédits budgétaires à l'amélioration de l'environnement urbain. L'arrêt de la déforestation à l'intérieur et autour des villes situées dans les régions côtières vulnérables est devenu une priorité. En collaboration avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la municipalité de *Libreville* et le ministère gabonais de la santé publique et de l'assainissement ont pris des dispositions pour la collecte des déchets dans les zones résidentielles et le centre-ville. Près de 200 jeunes de Libreville travaillent dans 11 secteurs sélectionnés; leur tâche consiste à enlever les déchets produits par les 300 000 habitants et de nettoyer la ville. Les ménages paient 5 000 francs CFA (soit US \$10) par mois pour le service, ce qui fait de l'enlèvement des déchets ménagers une source d'emploi pour les jeunes citoyens qui en étaient privés.

Des villes comme *Kinshasa*, *Luanda*, *Malabo*, *N'Djamena*, *São Tomé* et *Yaoundé* déploient actuellement des projets visant à préserver l'environnement local et à lutter contre la dégradation des écosystèmes. Dans l'arrière-pays de Luanda et de Kinshasa, des arbres ont été plantés pour aider à la reforestation, et dans d'autres villes aussi des démarches sont en cours pour enrayer le phénomène. En outre, de nombreux pays de la région sont membres du Fonds pour les Forêts du Bassin du Congo qui soutient divers projets, y compris la sauvegarde de la forêt tropicale, avec l'aide du Royaume-Uni et de la Norvège. Les administrations centrales et locales de la région ont reconnu que l'arrêt de la déforestation autour des villes (et dans le bassin du Congo en général) constituerait à leur échelle une stratégie d'un bon rapport qualité/prix pour la lutte contre le changement climatique.



▲ Eau stagnante dans la périphérie d'une ville du Tchad. ©UN-HABITAT

5.5

Les Nouveaux Enjeux

Mobilité des populations, économies urbaines et subsistance

Depuis des millénaires, la migration est un phénomène social et une manière pour l'humanité de réagir à des modèles inégaux de développement. En dehors des mouvements involontaires résultant de catastrophes d'origine humaine ou naturelle, la plupart des migrants répondent à des impératifs d'ordre économique.²⁶ En règle générale, les migrants sont à la recherche d'un emploi, d'une résidence permanente ou d'un réseau de sécurité sociale pour échapper à l'état de pauvreté dans lequel ils sont tombés.²⁷

Bien que la migration soit encouragée par la Communauté Economique des Etats d'Afrique Centrale (CEEAC), des pays comme l'Angola, la Guinée Equatoriale, le Gabon et São Tomé e Príncipe continuent à y voir un phénomène indésirable à l'origine de troubles à l'ordre public, de catastrophes pour l'environnement, d'exploitation économique, ou de tensions et violences politiques. Toutefois, d'autres Etats membres de la CEEAC ont compris l'importance et les avantages de la migration libre, y compris la capacité d'introduire dans leurs pays des évolutions économiques positives et autres. Le Cameroun, le Tchad, le Congo et la République Démocratique du Congo en sont venus à comprendre que les migrants sont des agents de transformation économique, technologique et culturelle et qu'ils sont souvent des maillons individuels de vastes réseaux d'échange entre pays et populations. Les autorités urbaines de ces pays sont bien conscientes que chaque ville est un point nodal de puissance économique, tant à l'intérieur de leurs pays respectifs qu'au sein de l'économie mondiale, et que les flux transfrontaliers de personnes, de biens et de ressources financières peuvent être bénéfiques. L'influence des villes résulte non seulement de la concentration démographique mais aussi de leurs atouts géostratégiques et économiques, y compris les économies d'agglomération et d'échelle qui y sont associées. La croissance de la population urbaine va généralement de pair avec l'augmentation de la production /du revenu par habitant et le recul de la pauvreté globale. Les villes peuvent générer et soutenir la croissance économique de tout un pays, elles concentrent les agents de transformation et de développement tout en jouant le rôle de centres dynamiques de création et de transfert de connaissances et de richesses.

Les responsables politiques ou municipaux qui, en Afrique centrale, manifestent de l'hostilité envers la libre circulation

des personnes, des biens et des flux financiers doivent mieux comprendre le rôle essentiel que peuvent jouer les villes dans la lutte contre la pauvreté. Outre les mouvements transfrontaliers de personnes, la migration se conjugue avec la mobilité interne et inter-villes pour susciter les divers éléments positifs susceptibles d'améliorer le bien-être des habitants des villes de part et d'autre des frontières nationales. Surtout dans les pays où la migration est toujours perçue comme cause de tension et d'instabilité, les autorités locales, municipales et nationales devraient procéder à une analyse plus objective des effets de la migration transfrontalière. La plupart des migrants sont des individus très motivés à la recherche d'un emploi ou de toute autre opportunité économique, et ils peuvent également être des vecteurs de changements économiques, technologiques et culturels qui ont besoin d'être soutenus et intégrés dans la ville et la vie économique. Il faudrait les considérer pour ce qu'ils sont réellement: des ressources humaines dotées de différents types de savoirs, de connaissances et de cultures qui peuvent apporter des éléments complémentaires aux connaissances et cultures qui prévalent dans la localité d'accueil. Les villes bien administrées et bien gouvernées, ouvertes aux idées, aux cultures et aux technologies nouvelles, peuvent être les meilleurs catalyseurs de la croissance économique et du développement humain d'un pays.

Les systèmes urbains transnationaux

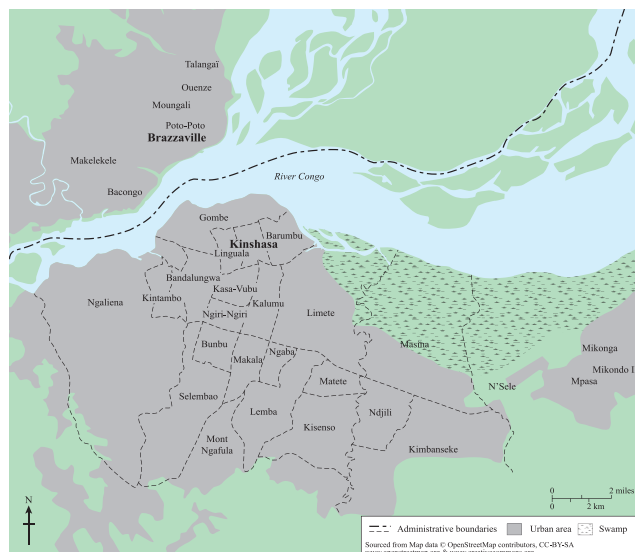
La méga-région urbaine transnationale de Kinshasa-Brazzaville

Séparées seulement par le fleuve Congo, *Brazzaville* et *Kinshasa* sont les deux capitales du monde les plus proches géographiquement, après la Cité du Vatican et Rome en Italie. Avec un total supérieur à 10 millions en 2010, la conurbation *Kinshasa-Brazzaville* est la zone transfrontalière métropolitaine la plus peuplée du monde.

Brazzaville est la capitale de la République du Congo. Elle est, à l'heure actuelle, la plus grande, la plus peuplée et la plus prospère du pays. Elle a pris le nom de l'explorateur français Pierre Savorgnan de Brazza, qui l'a fondée en 1880 sur la rive nord du fleuve Congo.

Kinshasa, avant la colonisation belge, était un conglomérat de plusieurs villages *bateke* et *humbu* et un important centre commercial local. En 1880, la future capitale était un village de 30 000 habitants où les populations indigènes faisaient commerce

CARTE 5.2: L'AGGLOMÉRATION BRAZZAVILLE- KINSHASA



d'une vaste gamme de produits: viande de brousse, poterie, vin de raphia, tabac, embarcations, produits artisanaux, outils, vêtements, alcool, denrées alimentaires et ivoire.²⁸ En 1842, lorsque l'explorateur britannique Henry Stanley arrive dans cette localité, Kinshasa était déjà un important centre commercial, avec diverses activités économiques et des liens avec d'autres parties de la région. Par conséquent, dans ce cas d'espèce, le système urbain n'a pas été importé de l'extérieur.²⁹

En dépit de leur langues communes, le français et le lingala, il y a toujours eu une certaine concurrence, salutaire, entre *Brazzaville* et *Kinshasa*. Les deux villes ont grandi ensemble et se sont influencées mutuellement par des échanges commerciaux et culturels. Au cours de ces dernières années, la coopération entre elles s'est renforcée de diverses manières et les conditions de vie des populations subissent, de nos jours, des influences réciproques qui, dans une large mesure, procèdent des contacts transfrontaliers. Selon les estimations, près de trois millions de personnes traversent le fleuve chaque année pour des activités commerciales dans des marchés improvisés sur les bacs, les îles au milieu du fleuve et autour des ports. Les jeunes en provenance de Brazzaville se rendent à Kinshasa pour s'instruire et pour jouir de la vie nocturne. Les stations nationales et locales de radio et de télévision diffusent des deux côtés de la frontière. Cependant, la frontière internationale le long du fleuve reste mal déterminée, laissant un peu vague le statut de certaines des îles du Pool Malebo dans le fleuve Congo. Le fait d'échapper à toute juridiction en fait des lieux de prédilection pour les commerces illicites. Les liens économiques et culturels font, à bien des égards, sentir leurs effets sur les deux villes, et certaines entreprises de Kinshasa feraient faillite si la frontière devait fermer, et vice-versa. Kinshasa et Brazzaville sont devenues interdépendantes pour la fourniture de denrées alimentaires, de vêtements ainsi que de produits pharmaceutiques et manufacturés. Dans les années 1980, les deux villes ont été officiellement jumelées et, en 1991, la construction de ponts routier et ferroviaire entre elles a été envisagée, jusqu'à ce que surviennent des difficultés politiques et financières. La région urbaine de *Kinshasa-Brazzaville* est l'une des agglomérations transfrontières d'Afrique subsaharienne qui connaît le taux de croissance le plus rapide, mais elle est confrontée à différents types d'évolution. La méga-région urbaine concentre

diverses activités économiques, industrielles, sociales, sanitaires et politiques des deux pays, ainsi que des possibilités d'emploi pour un grand nombre d'habitants des deux rives du fleuve. Si la coopération politique, économique et spatiale entre les deux villes pouvait s'inscrire dans une perspective durable et se renforcer, l'agglomération urbaine de Kinshasa-Brazzaville pourrait très bien devenir l'une des plus importantes régions urbaines d'Afrique sur le plan économique et politique.

Cependant, à l'instar de bien d'autres grandes agglomérations à travers le monde, la méga-région urbaine de Kinshasa-Brazzaville est confrontée à de nombreux problèmes. Leur croissance démographique rapide a de sérieuses répercussions sur les deux villes, avec en arrière-plan une gouvernance et une gestion urbaines qui ne sont pas à la hauteur. Les infrastructures sont mal entretenues et appellent de sérieux travaux de modernisation. Le sous-développement des réseaux routiers urbains, les routes mal entretenues et l'augmentation accélérée du nombre de véhicules automobiles causent de sérieux embouteillages et de graves accidents. Parmi les autres problèmes figurent l'approvisionnement énergétique insuffisant et la gestion défaillante des déchets. Les deux villes consomment d'énormes quantités d'énergie et produisent d'énormes quantités de déchets qui sont incinérés, enfouis ou simplement déversés dans le fleuve Congo. Bien d'autres problèmes urbains restent eux aussi non résolus ou non abordés, et les deux capitales devraient d'urgence se mettre en règle. Certaines divergences ont beau persister sur le plan politique en rapport avec la protection des intérêts nationaux, les flux transfrontaliers de personnes, de main d'œuvre, de biens, de services et de cultures entre Kinshasa et Brazzaville donnent une bonne idée du potentiel que libérerait la construction d'un réseau routier efficace dans la région.

Le couloir de développement Luanda-N'Djamena

Comme n'importe quelle autre partie du monde, l'Afrique centrale connaît des flux transfrontaliers, migratoires et autres toujours plus intenses, qu'il s'agisse de personnes, de biens, de services et de ressources financières qui découlent de la mondialisation, de la croissance démographique rapide, de la mobilité croissante et



▲
Luanda, Angola. ©Hansjoerg Richter/iStockphoto

CARTE 5.3: LE COULOIR DE DÉVELOPPEMENT LUANDA-N'DJAMENA



Source: Geographic Guide <http://www.geographicguide.com/africa-map.htm>

d'un développement inégal sur le plan géographique. Au cours des dernières décennies, ces éléments ont stimulé l'apparition de nouvelles configurations spatiales en milieu urbain. Il s'agit notamment de méga régions urbaines comme celle de *Kinshasa-Brazzaville* évoquée plus haut, ainsi que toute une série de couloirs urbains de développement surgis spontanément et/ou délibérément encouragés le long des grandes infrastructures reliant les pôles économiques du continent africain. En Afrique centrale, l'émergence d'un immense couloir régional entre *Luanda* (Angola) et *N'Djamena* (Tchad) est l'une des développements les plus importants à cet égard.

L'Afrique centrale dans son ensemble est encore très sous-développée en matière de routes, de chemins de fer et de liaisons fluviales. En fait, la plupart des capitales d'Afrique centrale sont encore mieux reliées aux villes européennes par voie aérienne et maritime qu'elles ne le sont entre elles. Des infrastructures transfrontalières peu développées entravent sérieusement la mobilité des personnes, des biens et des services entre les grandes villes d'Afrique centrale et constituent des obstacles à la coopération et à l'intégration économique régionale.

Les États membres de la Communauté Economique des États d'Afrique Centrale (CEEAC) se sont réunis en 2004 à *Brazzaville* et ont adopté un projet de réseau régional de transport fiable et compétitif pour faciliter les mouvements de personnes et de biens et en abaisser le coût tout en favorisant l'intégration régionale. Des projets complémentaires prévoyaient la réduction des coûts de transport, la stimulation du développement économique et la création d'emplois pour lutter contre la pauvreté généralisée. Étant donné que 80 pour cent des mouvements de marchandises et 90 pour cent des mouvements de personnes dans la région s'effectuent par la route, celle-ci a reçu la priorité, avec un engagement de US \$6,41 milliards destinés à la construction ou à la réfection, avant la fin de 2010, des routes nationales reliant les capitales de la région. Toutefois, la mise en œuvre est lente et il est clair que cet objectif ne sera pas atteint en 2010, car pour le

moment seules les villes de *Libreville* et *Yaoundé* ont été reliées.³⁰ La construction rapide de la section *Luanda-Brazzaville* de ce réseau routier régional devrait être une priorité majeure pour la région. Un couloir routier fonctionnel et efficace permettrait de connecter plus de 14 millions d'habitants des plus grandes villes ainsi traversées. La construction rapide du tronçon *Brazzaville-Libreville* est tout aussi importante, puisqu'il permettrait de faire le lien avec *Yaoundé*. L'achèvement de ce réseau routier permettrait de connecter quelque 20 millions d'habitants des grandes villes et agglomérations urbaines, tout en désenclavant de nombreuses villes secondaires, des villages et zones rurales le long de son passage, desservant ainsi quelque cinq millions supplémentaires.

La plupart des villes le long de ce projet de réseau routier en Afrique centrale sont situées sur la côte atlantique et comportent des installations portuaires, tandis que la méga-région urbaine de *Brazzaville-Kinshasa* dispose de ports le long du fleuve Congo. La plupart de ces villes abritent les installations portuaires les plus importantes de leurs pays respectifs et jouent, par conséquent, un rôle non négligeable dans le développement économique national. Des interconnexions entre ces pôles économiques majeurs renforceraient considérablement le potentiel d'intégration régionale grâce à la réduction des coûts logistiques tout en augmentant les flux commerciaux et de main d'œuvre, avec la possibilité de donner une envergure régionale à certains des ports nationaux.

Pour réduire les gaz à effet de serre provenant du transport routier tout en facilitant les échanges et les mouvements transfrontaliers entre la République Centrafricaine, le Congo et la République Démocratique du Congo, les villes de la sous-région devraient aussi développer le transport en vrac le long des voies navigables transfrontalières, telles que les fleuves Congo et Oubangui: cela pourrait inclure des liaisons entre *Brazzaville-Kinshasa* et *Mbandaka*, *Lisala* et *Kisangani* en République Démocratique du Congo, ce qui rendrait les échanges beaucoup plus intenses qu'actuellement. Il en va de même pour les liaisons entre *Brazzaville-Kinshasa*, *Bangui* et *Bangassou* (République Centrafricaine) sur le fleuve Oubangui.

Toutefois, si l'on veut renforcer la coopération transnationale et régionale entre les villes le long de ces nouveaux couloirs logistiques en gestation, la construction de grands axes routiers ne sera pas suffisante. Les gouvernements de la Communauté des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC) doivent se montrer plus volontaristes et utiliser la coopération régionale pour stimuler le développement économique et social dans leurs villes, en les transformant en moteurs de la croissance nationale et régionale. Des flux transfrontaliers sans heurts vont aussi exiger une bonne dose de réglementation, ne

serait-ce que pour contrôler le nombre non négligeable d'opérations transfrontalières illégales ou frauduleuses actuellement constatées. Un financement de la Banque Africaine de Développement a permis aux gouvernements du Congo et de la République Démocratique du Congo de commencer à résoudre certaines questions transfrontalières comme l'amélioration des relations commerciales et autres entre *Kinshasa* et *Brazzaville*. Des initiatives similaires s'imposent d'urgence le long d'autres tronçons du projet de réseau routier régional. L'exemple de la méga-région urbaine de *Kinshasa-Brazzaville* illustre bien le potentiel qu'ouvre la coopération régionale, avec des retombées positives pour tous et des relations économiques, financières, commerciales et migratoires améliorées. Un renforcement très prononcé de la coopération régionale entre les Etats membres de la CEEAC constituerait aussi une étape importante vers un développement économique et social amélioré au profit de quelque 25 millions d'habitants le long de cet important couloir de transport régional.

Les villes-régions

Les villes-régions se composent de vastes territoires urbanisés constitués d'une ou de plusieurs régions métropolitaines et des villes, villages et zones rurales environnantes qui ont en commun des interactions quotidiennes à la fois constantes et intenses. Dans les villes-régions, les activités économiques et autres débordent les limites de la métropole principale et s'étendent jusque dans de multiples petites municipalités environnantes, au point qu'en termes économiques, d'infrastructures et autres, on peut considérer la ville-région comme une seule structure urbaine, quoique complexe. Comme cela arrive ailleurs dans le monde où les populations deviennent plus urbaines à un rythme accéléré, de nombreuses villes d'Afrique centrale connaissent à l'heure actuelle un phénomène d'étalement non négligeable. Cette expansion s'effectue, la plupart du temps, de manière spontanée, échappant à toute forme de contrôle par les pouvoirs publics, et l'on voit ainsi les villes déborder leurs propres limites administratives et empiéter sur les zones rurales de l'arrière-pays, absorbant au passage les villages et villes (y compris intermédiaires). Ces phénomènes spatiaux d'expansion urbaine voient les habitats fusionner tant physiquement qu'économiquement, suscitant ainsi l'apparition de vastes agglomérations et de nouvelles configurations spatiales. La plupart des villes d'Afrique centrale, et notamment les capitales nationales, ont été fondées ou se sont considérablement développées durant la période coloniale à titre de centres administratifs et commerciaux. A cette époque, elles étaient beaucoup moins étendues,

TABLEAU 5.11: TAUX DE CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE LES PLUS RAPIDES

Pays	Ville	2010*	2020*	2010-20*
		Population (métropole) (000s)		Croissance (%)
Angola	Luanda	4 772	7 080	48,4
Cameroun	Douala	2 125	2 815	32,5
Cameroun	Yaoundé	1 801	2 392	32,8
R D Congo	Kinshasa	8 754	12 788	46,1
R D Congo	Mbuji-Mayi	1 488	2 232	50,0
R D Congo	Lubumbashi	1 543	2 304	49,3
Congo	Brazzaville	1 292	1 703	31,8

*Projections
Source: PUM 2009

comme en témoignent les plans d'époque. Si les gouvernements et collectivités locales d'Afrique centrale restent largement inactifs face à l'expansion ininterrompue de leurs capitales et autres villes, les conséquences spatiales et sociales de la mobilité finiront par devenir hautement indésirables, y compris aussi en ce qui concerne les déplacements. Il faut réévaluer les priorités budgétaires. Des mesures qui s'imposent d'urgence, comme certaines interventions urbaines et les réformes institutionnelles instaurant la gouvernance urbaine intégrée dans toute la sous-région, vont devenir de plus en plus irréalisables au fur et à mesure qu'elles sont remises à plus tard. De nouvelles configurations exigent de nouvelles modalités de gestion ainsi que la mise en place des institutions le mieux adaptées à la nature polynucléaire de ces villes-régions. En l'absence de telles réformes, les grandes villes vont finir par se fragmenter, fonctionner de plus en plus mal et devenir de plus en plus difficiles à vivre, avec le risque de devenir des sources non négligeables de risques environnementaux, sociaux et politiques.

Si les tendances actuelles se maintiennent, toutes les grandes villes d'Afrique centrale vont, entre 2010 et 2020, connaître une croissance démographique importante et une expansion territoriale bien au-delà de leurs limites administratives. *Luanda*, par exemple, a absorbé dans son expansion spatiale les villes avoisinantes de *Benfica* et de *Viana*, tandis que *Kinshasa* a déjà englouti *Kinkole* à l'est, *Kimwenza* au nord et *Matadi-Mayo* à l'ouest. Pour avoir une idée exacte de l'ampleur de cette expansion spatiale, la distance entre *Kinkole* et *Matadi-Mayo* est supérieure à 100 km, et le Grand Kinshasa ne cesse de s'étendre.

L'expansion urbaine actuelle en République Démocratique du Congo s'explique par le fait qu'après l'indépendance en 1960, la capitale n'a cessé d'affirmer sa suprématie sur toutes les autres villes de ce vaste pays. *Kinshasa*, en 1970, comptait seulement un million d'habitants avant de passer à 3,5 millions en 1990 puis 5,6 millions en l'an 2000 et 8,7 millions en 2010 (estimations). Les projections indiquent que d'ici 2020, ce chiffre sera de 12,78 millions, pour



▲ Kinshasa, RDC. ©Eddy Isango/IRIN

faisant de *Kinshasa* l'agglomération la plus peuplée d'Afrique après *Lagos*. Son taux de croissance démographique prévisible de 71,8 pour cent entre 2010 et 2025 la place en tête de toutes les autres capitales d'Afrique centrale.

Parmi les villes d'Afrique centrale autres que les capitales, les populations de *Mbuji-Mayi* et de *Lubumbashi* devraient croître de 50 et de 49,3 pour cent respectivement entre 2010 et 2020. La dynamique s'est enclenchée entre 1992 et 1994, lorsque, conformément aux instructions du régime de Mobutu, les Congolais du Kasai ont été expulsés de la province du Katanga. Près de deux millions de personnes ont quitté le Katanga et la plupart ont rejoint le Kasai occidental et sa capitale *Mbuji-Mayi*, dont la population a depuis lors augmenté rapidement. A *Lubumbashi*, la croissance démographique est l'aboutissement logique de 10 ans d'un essor économique dû au secteur minier, avec des retombées comme l'installation de compagnies minières étrangères dans la ville et la relance de divers types d'entreprises liées au secteur. Ces développements ont stimulé l'afflux de migrants de l'intérieur et de l'extérieur de la province du Kasai à la recherche d'un emploi.

En dépit d'une croissance rapide de leurs villes et de l'émergence de villes-régions (et, dans le cas de *Kinshasa-Brazzaville*, d'une mégarégion urbaine transfrontalière), nombreux sont les gouvernements et les collectivités locales qui paraissent n'avoir qu'une conscience très limitée des conséquences potentiellement néfastes qui s'attachent à une expansion territoriale anarchique et non planifiée. Les villes-régions, à l'instar des couloirs urbains de développement, exigent un examen attentif, qui se concentre non seulement sur la façon dont les configurations spatiales en gestation vont affecter les besoins actuels et à venir de la gestion urbaine, mais aussi sur les énormes concentrations d'habitants et d'activités économiques qui peuvent comporter des risques graves pour le dynamisme des villes et leur stabilité. Ces risques peuvent prendre bien des formes différentes et apparaissent souvent au même moment, des calamiteux "bouchons" qui bloquent la circulation et sapent la productivité, jusqu'à de graves atteintes à l'environnement et à des frictions sociales. L'inégalité d'accès aux services et à l'emploi, ainsi que la tendance à la fracture

urbaine qui souvent l'accompagne, sont les principaux facteurs que l'on retrouve derrière la montée de l'insécurité et de la délinquance, le mécontentement populaire et les troubles sociaux. Faute d'une bonne gestion, les très fortes concentrations démographiques peuvent facilement devenir instables et menacer la continuité du système urbain pour, en fin de compte, faire peser des risques sur la pérennité politique, économique et sociale de tout un pays.

Les villes sont pour chaque pays des centres de puissance économique qui contribuent le plus gros de la production nationale de biens et services. *Kinshasa*, par exemple, accueille 52 pour cent de tous les échanges commerciaux de la République Démocratique du Congo, 19 pour cent de la production industrielle, 21 pour cent des services, 25 pour cent de l'ensemble des entreprises de construction, 33 pour cent des transports et des communications, 21 pour cent des opérations bancaires, 18 pour cent des services d'intérêt général et 33 pour cent des établissements d'enseignement supérieur, ainsi que la plus grande concentration de services médicaux du pays.

Il est peu probable que les villes d'Afrique centrale soient en mesure de conserver les rôles politiques et économiques majeurs qui sont les leurs si la pratique et les institutions de la gestion urbaine n'évoluent pas pour s'adapter à l'ampleur d'une expansion physique et démographique accélérée. Il n'est plus question de faire comme si la pauvreté massive en milieu urbain n'existait pas, ni d'ignorer les besoins de la majorité des populations urbaines privées d'équipements collectifs, ou encore la perpétuation d'un accès très inégal à l'avantage urbain. L'expansion soutenue des villes est un phénomène qui n'est pas près de disparaître dans les décennies à venir. Le besoin d'interventions intégrées et de véritables réformes est plus pressant que jamais. La maîtrise de la planification et de l'aménagement de l'espace, l'emploi en milieu urbain, les transports, la mobilité et le logement appellent tous des restructurations radicales. La tâche la plus importante pourrait bien être la réforme des politiques sociales, afin d'agir rapidement et efficacement contre la pauvreté en milieu urbain. Les réformes peuvent être difficiles, dérangeantes et coûteuses, mais les conséquences de l'inaction pourraient être bien pires.

NOTES

¹ République Démocratique du Congo, Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat, Rapport Annuel, 2008, non publ.

² Fjeldstad, O-H. "Local Revenue Mobilization in Urban Settings in Africa", Workshop on Local Governance and Poverty Alleviation in Africa, African Development Bank, Tunis, 21-25 June 2005, p. 1

³ Sur la corruption en Afrique centrale, cf. Iyenda, G. & Simon, D., 2007, Gender Relations, Bread Winning and Family life in Kinshasa, in Cities in Contemporary Africa. New York: Palgrave Macmillan, pp. 200-203.

⁴ Sur la participation des femmes aux stratégies de survie en Afrique centrale, cf. Iyenda, G., op. cit., pp. 221-240.

⁵ Stewart, F. "Income Distribution and Development", Working Paper N° 37, QEH Working Paper Series, Oxford: University of Oxford, mars 2000, p. 1.

⁶ Poverty Reduction Strategy Paper, International Monetary Fund, August 2003

⁷ SFFPT Technical Committee, World Bank, CAR Poverty Reduction Strategy Paper 2008-2010

⁸ IMF, Poverty Reduction Strategy Paper, 07/330, September 2007

⁹ Congolese Households Survey Strategy Paper (RBCSP 2008-2010)

¹⁰ Stewart, F., op. cit., p.3

¹¹ Sur la SAP en Afrique, voir Simon, D. (ed.), Structurally

adjusted Africa. Poverty, debt and Basic Needs, 1988. London: Pluto Press; and Potter, D. & Mutambirwa, C. "Basics are now a luxury": Perceptions of Structural Adjustment's Impact on Rural and Urban Areas in Zimbabwe, Environment and Urbanisation, Vol.10, No1, 1998, pp.55-77

¹² Données recueillies à Kinshasa, juillet 2009

¹³ Iyenda, G. Households' Livelihoods and Survival Strategies Among Congolese Urban Poor. Alternative to Western Approaches to Development, New York et Ontario: The Edwen Mellen Press, 2007, p.123.

¹⁴ UN, 2009. The Millennium Development Goals Report 2009, New York: UN, 2009, p.47

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Trefon, T. (ed.). Reinventing Order in the Congo: How People respond to State failure in Kinshasa, London: Zed Books, 2004, p.2.

¹⁷ Iyenda, G. Livelihoods and Survival Strategies Among Congolese Urban Poor. Alternative to Western Approaches to Development, New York et Ontario: The Edwen Mellen Press, 2007, pp202-210.

¹⁸ Ibid, p. 202

¹⁹ Iyenda, G., op. cit.

²⁰ Ibid.

²¹ Flouriot, J. (2005) Kinshasa 2005. Trente ans après la publication de l'Atlas de Kinshasa

²² Comby, J. 2005. Le cadastre dans l'économie du Gabon. Mission d'évaluation. Rapport pour le Ministère de la Coopération, Paris.

²³ World Bank, 2009. Africa's development in a changing climate. Key policy advice from World Development Report 2010; and Making Africa climate-resilient: a World Bank Strategy for sub-Saharan Africa, Washington DC: World Bank, 2009

²⁴ UN, 2009, op. cit. p.43

²⁵ World Bank, 2009, op. cit. Africa's development in a changing climate. Key policy advice from World Development Report 2010: a World Bank Strategy for sub-Saharan Africa, Washington DC: World Bank, 2009

²⁶ Pacione, M., Urban Geography, Oxford et New York/ Routledge, p. 484

²⁷ UN, 2009, op. cit.. p.8

²⁸ De St Moulin, L., Contribution à l'Histoire de Kinshasa (I), Zaire Afrique, No 108, Kinshasa, 1976, P. 463.

²⁹ Pour de plus amples détails, voir Iyenda, G., Livelihoods and Survival Strategies Among Congolese Urban Poor. Alternative to Western Approaches to Development, New York et Ontario: The Edwen Mellen Press, 2007, p.68

³⁰ Sur ce sujet, voir <http://www.investiraucameroun.com/immobilier-et-btp-actu/ceeac-8000-milliards-de-fcfa-pour-les-routes/pdf>

Chapitre Six

06

L'ETAT DES VILLES D'AFRIQUE AUSTRALE

Le Cap, Afrique du Sud.
©Wiw/Shutterstock



6.1

La Géographie Sociale de L'urbanisation

Telle que définie dans la précédente édition de ce Rapport (HABITAT, 2008), l'Afrique australe regroupe des pays que rapprochent leurs caractéristiques physiques, linguistiques et culturelles, leur économie politique et leur degré de développement. Leurs populations se décrivent souvent elles-mêmes comme appartenant à l'Afrique australe, même si cela ne coïncide pas toujours avec la nomenclature ou les limites imposées par les colons ou les empires et qui sont reprises telles quelles dans les rapports d'organisations internationales.

L'Afrique australe se compose de neuf pays: Afrique du Sud, Angola, Botswana, Lesotho, Mozambique, Namibie, Swaziland, Zambie et Zimbabwe.

Même si l'on peut considérer qu'en Afrique la croissance économique n'est pas allée de pair avec l'urbanisation rapide, dans les villes d'Afrique australe (Zimbabwe excepté) la croissance démographique s'est accompagnée de celle du produit intérieur brut ces 10 dernières années, bien que les deux tendances aient été très inégales au fil des ans comme d'un pays à l'autre.

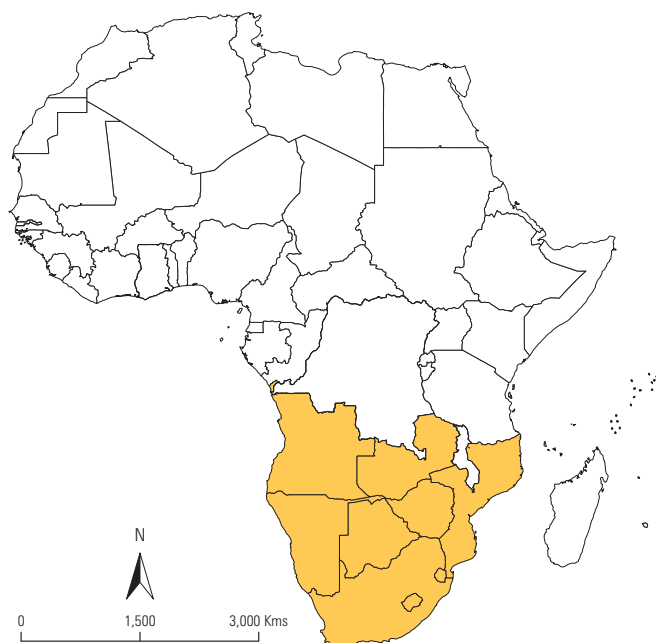
La géographie urbaine reconnaît l'importance que peuvent avoir les inégalités spatiales pour le développement. Elle prend aussi acte des changements qui s'imposent dans les conceptions de l'espace et

les investissements qu'exige le développement durable, comme par exemple des équipements et des incitations à l'investissement visant tout spécialement à promouvoir la croissance, d'une part, et à réduire les inégalités, d'autre part. Le point de vue de la géographie nous permet de mieux comprendre bien des aspects de l'évolution inégale qui est celle des villes d'Afrique australe. Il faut avant tout se rappeler que les inégalités actuelles résultent de rapports de force, d'institutions et de facteurs internationaux de nature politique qui, hérités du passé, continuent à produire de la différenciation sociale à diverses échelles. Par conséquent, le présent chapitre souligne que si l'on veut s'attaquer aux inégalités des conditions de vie dans les villes, cela ne va pas se faire pas sans luttes pour le pouvoir. Le présent chapitre montre aussi que l'élaboration des politiques publiques est un processus par lequel les intérêts socio-économiques et politiques sont défendus par ceux qui sont au pouvoir, et que les interventions technocratiques risquent fort, à elles seules, de ne pas être à la hauteur.

Dans une perspective toujours géographique mais qui dépasse le simple espace physique pour chercher à comprendre la trame plus ou moins distendue qui sous-tend le développement, il faut garder à l'esprit l'importance qui est celle de la gouvernance libéralisée désormais caractéristique de l'Afrique australe. Dans cette perspective, on définit la gouvernance comme la façon ou les processus par lesquels le pouvoir est mobilisé, mis à profit et utilisé, non seulement entre l'Etat et la société mais aussi au sein même des institutions publiques et de celles de la société civile ainsi qu'entre elles, tant individuellement que collectivement.¹ On a beau considérer le plus souvent que les processus de gouvernance prennent place dans un cadre constitué de règles et réglementations formelles, en Afrique australe au contraire la tendance est à une gouvernance qui se pratique dans des sphères non-réglées ou au sein de systèmes où le retrait du pouvoir réglementaire suscite une logique différente en ce qui concerne la distribution et l'accumulation des ressources ainsi que l'autorité.²

Après deux décennies de réformes plus ou moins néolibérales en Afrique australe, l'absence de règles et d'institutions est devenue *de facto* une modalité d'organisation et une caractéristique majeure de la gouvernance tant de l'Etat que de la société elle-même. Comme vont le montrer les cas de *Maputo*, *Harare*, *Luanda*, *Lusaka* et, dans une moindre mesure, du *Cap*, de *Durban* et de *Johannesburg*, la capacité de fourniture de services et d'infrastructures, ou de planifier et d'investir en matière de croissance économique et de création d'emplois, est inégale et continue à diminuer. Cela n'empêche pas les pouvoirs publics en Afrique australe de demeurer puissants et à même d'influencer la société à travers diverses modalités non-réglées, qu'il s'agisse des interventions, des intervenants ou des rapports entre eux. L'autorité publique reste la seule à pouvoir déclarer légale ou légitime telle ou telle activité en milieu urbain,

CARTE 6.1: LES PAYS D'AFRIQUE AUSTRALE



tout en en déclarant d'autres illégales, illégitimes, ou vouées à la disparition. Mais de manière plus décisive, l'Etat peut à sa discrétion se placer en dehors du droit dans sa pratique de l'aménagement ou de la gouvernance urbaine, comme aussi pour gérer des intérêts urbains concurrents et qui constituent des sources majeures de différenciation économique, politique et sociale dans les villes d'Afrique australe.

C'est grâce à cette capacité à se "désofficialiser" que l'appareil d'Etat tel qu'il existe en Afrique australe a pu se livrer à des manipulations administratives de facteurs tels que la race, l'ethnie, la classe sociale et le genre, ainsi qu'à de multiples expulsions qui ont déterminé la forme urbaine dans la sous-région. L'Opération *Murambatsvina* lancée en 2005 par le gouvernement du Zimbabwe donne un bon exemple du recours par l'Etat à des pratiques non-officielles pour asseoir son emprise sur une économie politique que les systèmes bureaucratiques ordinaires sont incapables de contenir.³

Pareilles pratiques non-officielles permettent à l'Etat de criminaliser certaines activités tout en en favorisant d'autres. Il s'agit d'un mode bien calculé, très délibéré de gouvernance et de distribution des ressources. Cela fait de la gouvernance en Afrique australe un jeu de rapports de forces complexe, généralisé et impliquant toutes sortes de participants et qui fait partie intégrante des structures formelles, qu'elles soient ou non règlementées. La manière dont ces structures interagissent à différents moments suscite l'apparition dans les villes d'enclaves de richesse au bord des bidonvilles. Si l'on désigne ordinairement ces interactions sous le terme de corruption, il faut bien voir que cela ne recouvre ni la gouvernance irrégulière dont il est ici question, ni les manipulations ni les violences auxquelles recourt l'Etat pour se gouverner et se reproduire lui-même, et particulièrement en période de crise.



▲ Harare, Zimbabwe. ©Lakis Fourouklas/Shutterstock

On se penche ici sur les grandes capitales d'Afrique australe, celles de plus de 750 000 habitants, ou d'autres villes plus moins peuplées mais ayant une importance à l'échelle d'un pays ou de la sous-région. Sauf en Afrique du Sud, la primauté constitue la caractéristique première de ces grandes villes, avec au plus haut de la hiérarchie une agglomération regroupant à elle seule 18 à 30 pour cent du total de la population urbaine du pays. L'Afrique du Sud comporte un triple sommet (*Johannesburg, Durban et le Cap*) sauf à considérer la ville-région de *Gauteng* (qui comprend *Pretoria* et *Johannesburg*) comme formant une entité urbaine unique, auquel cas le phénomène de primauté se vérifie ici aussi.

Pendant la décennie 2000/10, l'Afrique australe est restée la sous-région la plus urbanisée du continent, le taux passant de 53,8 à 58,7 pour cent de la population. Il est prévu que la population de la sous-région devienne urbaine aux deux tiers autour de 2025. Les taux décennaux de croissance de la population urbaine ont culminé

à sept pour cent entre 1990 et l'an 2000, lorsque sa part dans la population totale a dépassé les 50 pour cent. L'Afrique australe se trouve depuis dans une phase où le taux d'accroissement décennal est appelé à baisser, passant de 4,9 pour cent en 2000/10 à 2,1 pour cent en 2040/50.

En ce qui concerne les pays pris individuellement, les projections pour 2010 montrent des variations notables dans les taux d'urbanisation. L'Afrique du Sud, urbanisée à 61,7 pour cent, arrive largement en tête, avec à l'autre extrême le Swaziland (21,3 pour cent) et le Lesotho (26,8 pour cent). Ces deux derniers pays sont engagés dans une période de rattrapage qui pourrait s'intensifier à partir de 2020, avec des taux intermédiaires de 17,7 et 29 pour cent respectivement. En 2040, le Swaziland sera le seul pays de la sous-région dont la population ne sera pas majoritairement urbaine. Entre 2010 et 2020, c'est au Lesotho (6,5 pour cent), au Botswana (7,7 pour cent) et en Namibie (6,4 pour cent) que la croissance du taux d'urbanisation sera la plus forte, contre 0,9 pour cent au Swaziland.



▲ Johannesburg, Afrique du Sud. ©Cliff Parnell/iStockphoto

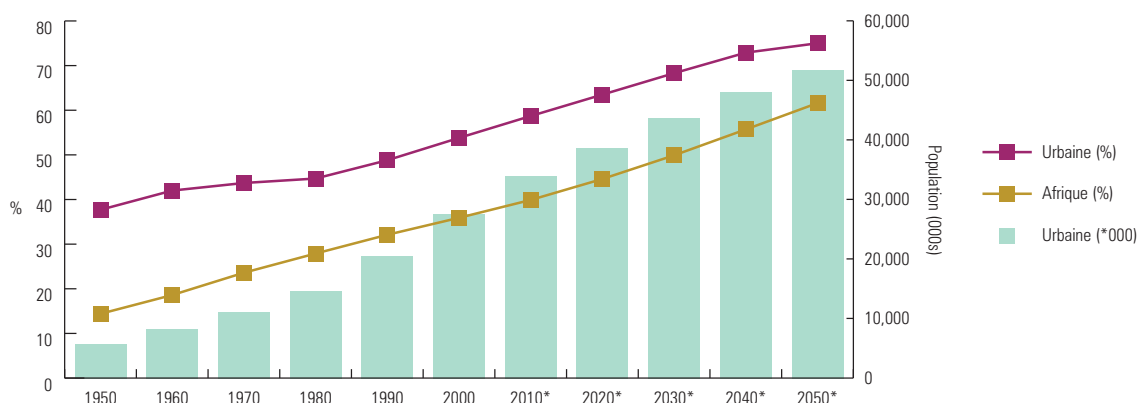
TABLEAU 6.1: POPULATION URBAINE D'AFRIQUE AUSTRALE, 1950-2050

Population	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010*	2020*	2030*	2040*	2050*
Urbaine (*000)	5 869	8 277	11 118	14 752	20 502	27 657	34 021	38 809	43 741	48 119	51 917
Urbaine (%)	37,7	42,0	43,7	44,7	48,8	53,8	58,7	63,5	68,3	72,9	75,0
Afrique (%)	14,4	18,6	23,6	27,9	32,1	35,9	39,9	44,6	49,9	55,7	61,6

*Projections

Source: WUP 2009

GRAPHIQUE 6.1: POPULATION URBAINE D'AFRIQUE AUSTRALE, 1950-2050



*Projections

Source: WUP 2009

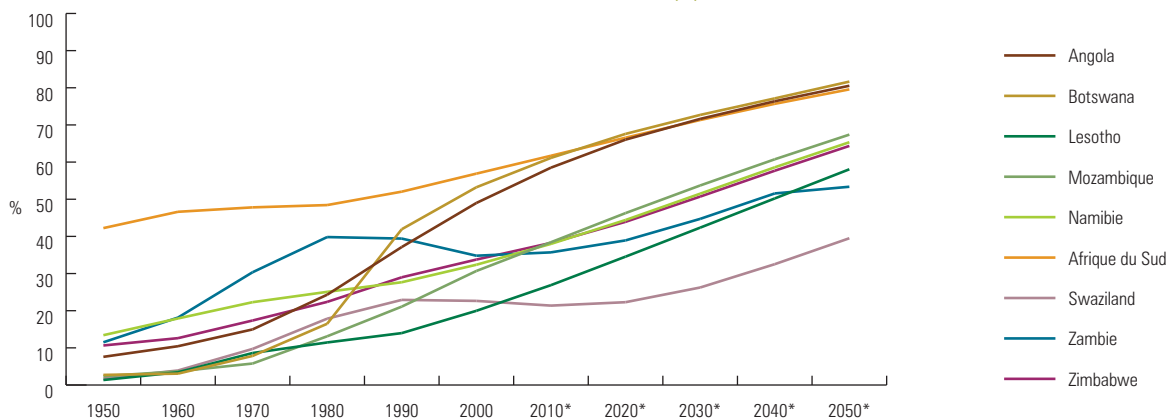
TABLEAU 6.2: TAUX D'URBANISATION EN AFRIQUE AUSTRALE, 1950-2050 (%)

Pays	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010*	2020*	2030*	2040*	2050*
Angola	7,58	10,44	14,96	24,30	37,14	48,99	58,50	66,04	71,62	76,37	80,54
Botswana	2,72	3,06	7,83	16,48	41,93	53,22	61,13	67,59	72,69	77,14	81,66
Lesotho	1,35	3,42	8,61	11,45	13,97	19,97	26,88	34,55	42,35	50,21	58,06
Mozambique	2,38	3,67	5,78	13,11	21,10	30,69	38,43	46,27	53,70	60,75	67,39
Namibie	13,41	17,91	22,29	25,07	27,66	32,37	37,98	44,41	51,49	58,59	65,34
Afrique du Sud	42,23	46,62	47,81	48,43	52,04	56,89	61,70	66,56	71,32	75,68	79,57
Swaziland	1,75	3,91	9,71	17,85	22,91	22,64	21,37	22,29	26,24	32,52	39,50
Zambie	11,50	18,15	30,35	39,82	39,41	34,80	35,70	38,92	44,71	51,56	53,36
Zimbabwe	10,64	12,61	17,36	22,37	28,99	33,76	38,25	43,92	50,71	57,67	64,35

*Projections

Source: WUP 2009

GRAPHIQUE 6.2: TAUX D'URBANISATION EN AFRIQUE AUSTRALE, 1950-2050 (%)



*Projections

Source: WUP 2009



▲ Lusaka, Zambie. ©Cordelia Persen. Licenced under the Creative Commons Attribution - NoDerivs 2.0 Generic Licence

L'avenir Est Jeune: Tendances de la Démographie Urbaine

Les villes d'Afrique australe illustrent particulièrement bien la persistance des effets socio-politiques et économiques de longues décennies d'apartheid et d'inégalité institutionnalisées et que les politiques néolibérales qui ont suivi n'ont fait qu'exacerber. Toutefois, les grands besoins typiquement urbains comme l'emploi, les infrastructures, les services et la bonne gouvernance n'apparaissent que plus criants au regard de la structure et de la composition des populations urbaines. Prenons *Johannesburg*, *Harare* et *Lusaka*. Les moins de 20 ans représentent 57 pour cent de la population de *Lusaka*, 44 pour cent à *Harare* et 33 pour cent à *Johannesburg* (voir Tableau 6.3 et Graphiques 6.3 et 6.4). Il faut à ces jeunes des services urbains, des logements et des dispositifs bien conçus en matière d'emploi, d'instruction, d'infrastructures et de gouvernance participative.

L'exode rural se poursuit mais sans plus être le facteur démographique majeur à *Lusaka* et *Harare*. Ce sont aujourd'hui la croissance naturelle et les migrations interurbaines qui dominent. Voilà qui explique en partie la bosse dans la pyramide, *Harare* accueillant d'importantes proportions de migrants internes des deux sexes âgés de 14 à 40 ans.

La pauvreté ayant augmenté dans les villes du fait des pertes d'emplois consécutives aux ajustements économiques des années 1990, les parents ont envoyé leur progéniture dans les campagnes où l'instruction coûte moins cher et où les organismes publics ou de bienfaisance apportent une aide alimentaire. Les services de santé se sont aussi détériorés à *Harare*, surtout dans les années qui ont précédé le recensement de 2002, ce qui a souvent forcé le déplacement vers les campagnes des malades incurables et des catégories vulnérables. L'effet cumulé de ces phénomènes explique en partie la présence proportionnellement faible des enfants d'âge

TABLEAU 6.3: STRUCTURE PAR ÂGE, TROIS VILLES D'AFRIQUE AUSTRALE

Groupe d'âge	Johannesburg ⁴ (%) ^a	Harare ⁵ (%) ^b	Lusaka ⁶ (%) ^c
0 - 4	10	13,7	18,5
5 - 19	23	31,2	38,1
20 - 25	10	14,7	10,0
25 - 65	53	38,5	32,8
≥ 65	5	2,0	0,9

(a) Johannesburg: projections 2010: 3,8 millions⁷ avec 102 hommes pour 100 femmes.

(b) Harare: projections 2010: deux millions avec 99,9 hommes pour 100 femmes.

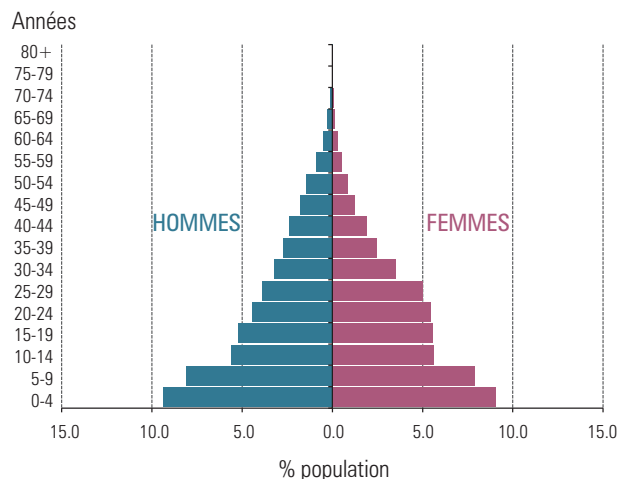
(c) Lusaka: projections 2010: 1,3 million avec 100,4 hommes pour 100 femmes.

scolaire (6-19 ans) à *Harare*. Des recherches ont montré qu'après l'an 2000, la population active (surtout les femmes) a quitté les zones agricoles en déclin pour venir dans les villes, dont *Harare*.⁸

Dans la sous-région, une partie importante des enfants et des jeunes des villes sont orphelins, ou vivent dans la rue ou autres conditions exposées. Les autorités ont beau avoir accompli des efforts louables pour investir dans l'instruction, les créations d'emplois restent inférieures à la demande. Le système scolaire ne forme pas assez de diplômés entrepreneurs susceptibles de créer des emplois, et la qualité de l'enseignement n'est pas la même d'une catégorie sociale à une autre.

Au vu des statistiques concernant l'emploi dans le secteur formel, les taux de chômage vont de 22 pour cent à *Tshwane* à 80 pour cent à *Harare*, en passant par 23 pour cent au *Cap*, 26,3 pour cent à *Johannesburg* et 30 pour cent à *eThekweni*.⁹ En Afrique du Sud, et en dépit des moyens budgétaires massifs accordés à l'instruction publique depuis 1994, *The Economist* a pu annoncer que 80 pour cent

GRAPHIQUE 6.4: LUSAKA: AGE ET SEXE DE LA POPULATION – AN 2000



Source: Lusaka Integrated Development Plan, June 2000

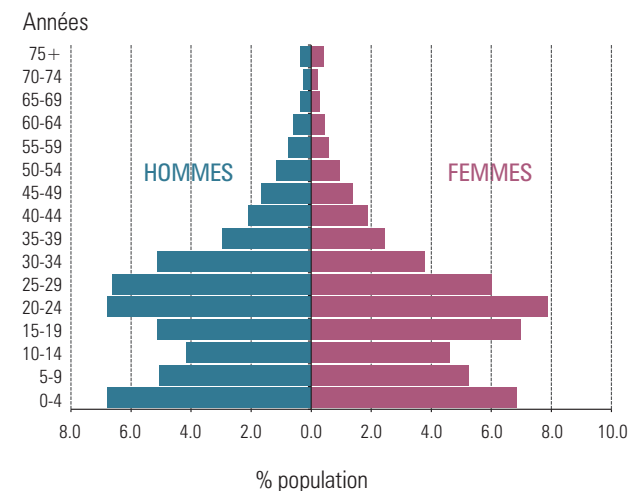
des écoles étaient défectueuses, avec entre autres 39 pour cent seulement de réussite en mathématiques chez les jeunes Noirs en 2008 (alors que le seuil d'admission avait été abaissé de 50 à 30 pour cent de bonnes réponses) contre 98 pour cent chez les Blancs. En outre, 28 pour cent des Blancs avaient bien répondu à au moins 80 pour cent des questions, contre seulement 2 pour cent chez les Noirs.¹⁰

Les zones urbaines à bas revenus, et notamment les établissements irréguliers, se caractérisent par des carences multiples. Certaines tiennent à l'évolution historique, y compris la distribution des ressources ou les cultures d'adoption. Toutefois, l'avenir va manifestement dépendre de la façon dont les divers pays vont améliorer les conditions et les perspectives de la majorité de leurs populations urbaines, qui se trouve être composée d'enfants, d'adolescents et de jeunes gens.

Les Liens Entre Pauvreté, Inégalité et Habitat Insalubre

Un développement urbain inégal fondé sur la race ou la classe se fait toujours sentir dans les zones urbaines d'Afrique australe. Dans bien des cas, la dimension raciale (Noir/Blanc) pourrait être en train de s'atténuer au profit de la distinction par catégories socio-économiques, même si celles-ci restent manifestement liées au facteur ethnique. D'un côté, on trouve les cultures "montantes" qu'inspire la notion de "ville-monde" avec des équipements soumis à la loi du marché, comme on en voit la manifestation physique dans les zones "de charme" et les endroits voués au divertissement de luxe dans les banlieues privilégiées par la bourgeoisie et les élites, ou les touristes, avec galeries marchandes fermées et résidences encloses.¹¹ D'un autre côté prolifèrent les bidonvilles et autres établissements irréguliers surpeuplés et manquant de tout, qui abritent la majorité de la population, y compris des Noirs des campagnes et des immigrés de la sous-région ou d'ailleurs. L'exode rural demeure certes important, sans pourtant aujourd'hui dépasser huit pour cent du total de la population. La migration vers les villes prend divers aspects, comme la migration circulaire de et vers les campagnes ou les pays de la

GRAPHIQUE 6.5: HARARE: AGE ET SEXE DE LA POPULATION



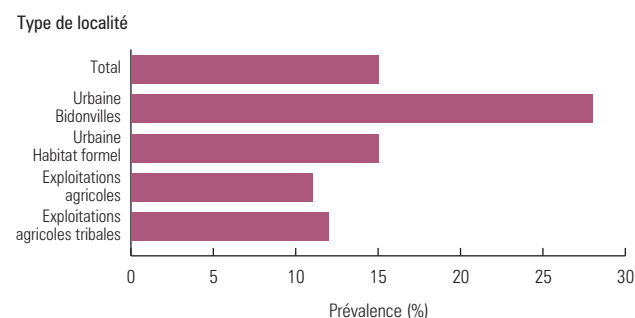
Source: National Census 2002

sous-région, et la migration par degrés qui voit ses adeptes faire des étapes successives dans des villes de plus en plus importantes. C'est à ce dernier phénomène que les établissements urbains de dimensions réduites doivent accueillir une immigration plus abondante que les grandes agglomérations.¹²

Les populations urbaines qui vivent dans le manque sont largement négligées ou ignorées par les systèmes officiels de gouvernance, ou considérées comme autant de cas pathologiques. Comme c'était déjà le cas à l'époque coloniale ou celle de l'apartheid, les projets d'aménagement et de démolition préalable visent toujours les terrains illicitement occupés (*squats*), les habitants étant relogés dans les ghettos urbains à la périphérie, loin de tout emploi, de tout réseau social et de tout service. A *Durban*, au *Cap* et à *Johannesburg*, les catastrophes chroniques (notamment les incendies ou inondations qui sèment la ruine dans des populations entières) restent considérées par les responsables publics comme des "catastrophes naturelles" ou des dysfonctionnements dus aux pauvres qui en sont les victimes.¹³ Il s'agit pourtant là manifestement des conséquences de choix publics asymétriques qui favorisent les riches au détriment des pauvres.

Les pauvres sont les plus exposés et les plus vulnérables aux catastrophes et à la maladie. Le Graphique 6.6 illustre la prévalence

GRAPHIQUE 6.6: PRÉVALENCE DU VIH CHEZ LES 15-49 ANS, AFRIQUE DU SUD, 2002



Source: SACN (2004).



▲ Enfants des rues dans le quartier des affaires de Harare (Zimbabwe). ©Annie Mpalume/IRIN

du VIH/SIDA parmi les couches d'âge les plus exposées (15-49 ans) en Afrique du Sud. Cette prévalence est fortement corrélée à la pauvreté ainsi qu'aux taudis et établissements irréguliers surpeuplés et très mal desservis. Ces zones voient passer d'énormes flux d'arrivants et de partants et souffrent de multiples carences, ce qui favorise la dissémination de maladies comme le choléra, le VIH/SIDA et la tuberculose.

Les incendies épouvantables qui ont touché Alexandra, bidonville de *Johannesburg*, ont été dus à des facteurs comme l'agencement des établissements irréguliers, le surpeuplement, des matériaux de construction éminemment combustibles et des moyens de prévention inadaptés par comparaison avec les quartiers aisés de Sandton, juste à côté.¹⁴ Comme le soutiennent et le démontrent certains occupants illégaux (*squatters*) qui commencent à faire de l'activisme à *Durban*, le moyen de prévention le plus efficace contre ces incendies consisterait à fournir de l'électricité à un prix abordable pour remplacer les lampes à paraffine et les bougies.¹⁵

Géographie de la Maladie et Services Collectifs D'eau et D'assainissement

Des améliorations dans la distribution d'eau et l'assainissement sont au cœur des Objectifs du Millénaire pour le Développement lancés par les Nations Unies dans le but de lutter, entre autres, contre les taudis. Ces deux domaines constituent donc des indicateurs majeurs d'inégalités urbaines. A *Harare* et dans d'autres villes du Zimbabwe, par exemple, la géographie d'une vaste épidémie de choléra en 2008/09 montre qu'une majorité des malades et de la mortalité était concentrée dans des banlieues mal desservies et à forte den-

sité démographique. Bien que l'ensemble de l'agglomération d'*Harare* soit resté sans eau des mois durant, la distribution du choléra a coïncidé avec celle des revenus, de la densité et des équipements collectifs. Dans les banlieues aisées, l'effet est resté marginal, les ménages ayant les moyens de creuser des puits de captage ou d'accéder à l'énergie solaire, pendant que les pauvres n'avaient que des eaux ou des puits de surface contaminés. Le réseau de tout-à-l'égout ne fonctionnant plus du fait de la pénurie d'eau, les habitants aisés pouvaient toujours purger leurs toilettes avec l'eau du puits. En revanche, les pauvres n'avaient accès qu'à des eaux et un assainissement de remplacement de mauvaise qualité, notamment les toilettes Blair (fosses d'aisance améliorées et ventilées). Vu l'exiguïté des parcelles et le surpeuplement de ces zones, l'utilisation extensive des fosses d'aisance a contaminé les puits de surface. La Carte 6.2 montre la distribution du choléra pendant la période la plus intense (octobre 2008 à mai 2009) à *Harare*. Excepté Hatcliffe au nord, et Mabvuku et Epworth à l'est, les quartiers à bas revenus et forte densité d'*Harare* se situent à l'ouest d'une diagonale orientée sud-est/nord-ouest. La carte montre bien comment la réduction ou la suppression des investissements publics dans les infrastructures (eau, assainissement, électricité, santé) a eu des effets différenciés sur le bien-être des diverses catégories, riches et pauvres, de la population d'*Harare*.

Ces inégalités géographiques flagrantes ont été aggravées par la disparition des moyens de subsistance en ville, et on ne sera pas surpris que les pauvres qui en ont été les victimes en aient tiré une perspective historique qui fait le lien entre leur situation actuelle et les conditions qui étaient les leurs du temps de l'apartheid et du colonialisme. Si l'on n'aborde pas ces problèmes, la faute en incombe avant tout au

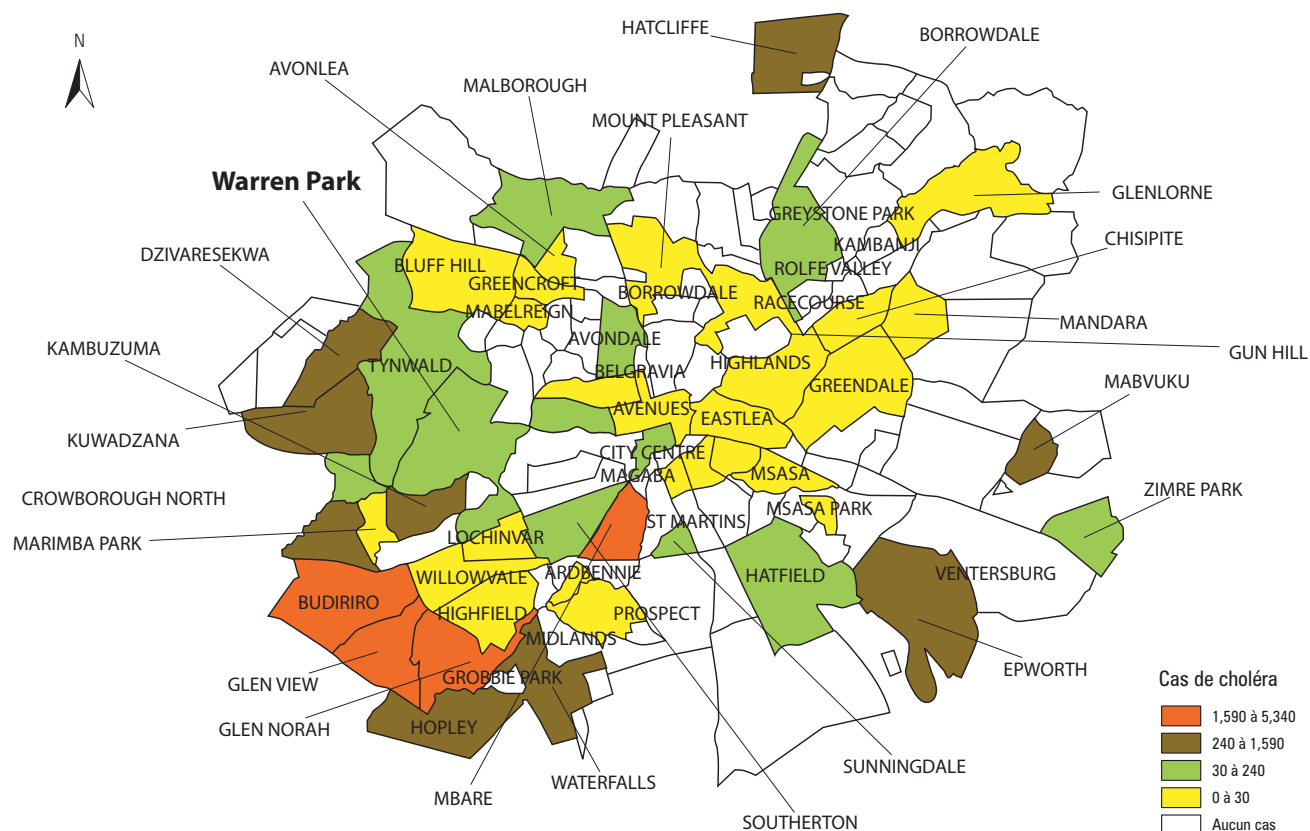
refus obstiné des réalités dont font preuve les élites dirigeantes, les néolibéraux, les organismes de développement et les responsables des politiques publiques. Les penseurs néolibéraux pointent du doigt la corruption des responsables publics, l'opportunisme et les problèmes d'exécution pratique comme étant les obstacles majeurs à surmonter, alors que la crise urbaine en Afrique australe plonge ses racines dans des systèmes qui transforment les services de base en marchandises soumises à la loi des coûts et des bénéfices, et qui restent donc hors de portée pour la majorité pauvre des citoyens.

Dans les budgets publics d'inspiration néolibérale, les priorités mal placées et les financements insuffisants pour les grands équipements publics exposent encore davantage les pauvres à tout ralentissement de la croissance mondiale.¹⁶ On a bien vu ces priorités placées à l'œuvre en Afrique du Sud lorsque, en 2002, le gouvernement a fait l'acquisition d'armements sophistiqués pour cinq milliards de dollars US, outre le déboursement de plusieurs millions pour participer à la recapitalisation de l'Association Internationale pour le Développement (filiale de la Banque mondiale), alors que des millions de citoyens pauvres voyaient couper leur raccordement à l'eau ou l'électricité ou se faisaient expulser de leur terrain ou de leur foyer en raison de leur incapacité à régler leurs factures. Ces coupures ont frappé jusqu'à 20 000 ménages par mois.¹⁷ Les conséquences de ces priorités mal placées se font toujours sentir chez les populations qui en ont été les victimes, contribuant à la montée des manifestations contre des leaders autrefois populaires.

Face à cet héritage de services inégaux, mal équipés et inefficaces, les 10 dernières années ont été marquées par la mise en place de services avec recouvrement intégral des coûts dans les domaines de l'eau, de l'électricité, de l'enlèvement des déchets et des soins de santé. L'eau, par exemple, se retrouve donc considérée comme une marchandise économique ou commerciale plutôt que comme un élément important du bien-être social. La fourniture des services est passée des pouvoirs publics aux entreprises privées et aux entités publiques indépendantes comme la Johannesburg Water Pvt. Ltd. En outre, au nom de la décentralisation et de la bonne gouvernance, le pouvoir central s'est déchargé des problèmes pratiques les plus complexes sur des collectivités locales en manque de moyens et dont bon nombre abritent encore des bureaucrates anti-pauvres.

Concernant la distribution d'eau à *Durban*, au *Cap* et à *Johannesburg* entre 2002 et 2004, la privatisation et le principe de recouvrement des coûts ont imposé l'installation de compteurs à prépaiement et déconnection automatique à Soweto et dans d'autres banlieues habitées par les pauvres. Ceux-ci bénéficient d'une allocation d'eau gratuite de 6 000 litres par mois et par borne-fontaine. Il s'agit là d'un dispositif louable dans son principe, mais en pratique l'allocation ne dure qu'une douzaine de jours, le nombre d'usagers desservis atteignant parfois le double de celui pour lequel est prévue l'allocation. Lorsque celle-ci se fait par borne-fontaine plutôt que par personne, le système tend à favoriser les ménages moins pauvres et avec moins d'enfants. Une fois que le volume alloué est

CARTE 6.2: GÉOGRAPHIE DU CHOLÉRA À HARARE, 2008-2009



Source: Données OMS, Harare, octobre 2009.

épuisé, le raccordement gratuit est automatiquement interrompu et le prépaiement commence. Cela laisse souvent les ménages plus pauvres privés d'eau salubre, ce qui porte sérieusement atteinte à leur dignité, à leur santé et à leur sécurité. Il n'est pas surprenant que la frustration qui en résulte ait suscité des manifestations parmi les populations - 6 000 par an en 2004 et 2005, et jusqu'à 10 000 en 2005 et 2007¹⁸ (voir Encadré 6.1).

Pour des auteurs comme Bond et Dugard, le prépaiement de l'eau dans une logique de recouvrement des coûts méconnaît les besoins élémentaires, viole des droits garantis par la constitution et coûte des vies. Pendant que l'on installe des compteurs à arrêt automatique dans les quartiers pauvres, ce sont des compteurs normaux qui dominent ailleurs. Les ménages aisés peuvent acheter et utiliser l'eau à crédit en accumulant les arriérés, sont avertis avant toute interruption du service et peuvent donc prendre des mesures palliatives, mais les pauvres ne le peuvent pas. Les ménages à hauts revenus ont accès à des quantités d'eau extrêmement inéquitables et illimitées pour leurs jardins, piscines, baignoires et lavages de voiture. L'idéologie qui préside à la "marchandisation" de l'eau contraste fortement avec celle, qui commence à s'affirmer, de la conservation, de même qu'elle

a toujours été à l'opposé des valeurs associées aux droits humains et à la justice sociale.

Les exemples précités démontrent clairement à quel point l'idéologie est en décalage par rapport aux enjeux qui sont aujourd'hui ceux du développement. Comme dans bien d'autres pays, les notions de service public et de responsabilité sociale ont été évacuées au profit d'une idéologie qui privilégie davantage la sécurité économique individuelle à travers l'accumulation de la richesse personnelle au détriment du lien social. De ce point de vue, la marchandisation des services publics n'est rien d'autre qu'une stratégie idéologique qui consiste à spolier les classes moyennes tout en maintenant les pauvres à leur place. La logique qui sous-tend les compteurs à prépaiement dans les quartiers pauvres en Afrique du Sud et en Namibie constitue pour une part une réaction à la culture historique du non-paiement des services collectifs qui, dans la lutte contre l'apartheid, devait acculer à la faillite les collectivités locales. Il faudrait toutefois se rendre compte que les inégalités et le ressentiment que cela provoque aujourd'hui attisent la xénophobie, la violence et le racisme, qui minent l'investissement à long terme et l'harmonie sociale dont l'Afrique australe a tant besoin.



▲ Khayelitsha, Le Cap, Afrique du Sud. ©Don Bayley/iStockphoto

ENCADRÉ 6.1: RECOUVREMENT DES COÛTS ET PRÉPAIEMENT DE L'EAU DANS LES VILLES SUD-AFRICAINES



▲ Johannesburg (Afrique du Sud): marche de protestation en faveur des compteurs d'eau prépayés et contre la corruption, le harcèlement et les expulsions.
©Indymedia South Africa

En 2006, des organismes de défense des droits, des juristes progressistes et des habitants de Phiri (la partie de Soweto qui jouxte Johannesburg) ont intenté une instance conjointe devant la Haute Cour pour contester la conformité à la constitution des compteurs d'eau à prépaiement et le montant de l'allocation gratuite. Ils ont exigé les mêmes droits que les ménages plus riches et une allocation gratuite de 50 litres par personne et par jour, comme prévu dans le programme de reconstruction et de développement avec lequel l'African National Congress (ANC) avait été porté au pouvoir en 1994. La portée du désormais célèbre jugement Mazibuko dépasse la situation de la seule Afrique du Sud de diverses manières. Tout d'abord, dans une décision sans précédent, en 2008, la Haute Cour a déclaré le système de prépaiement illégal et inconstitutionnel, et porté l'allocation gratuite à 50 litres par personne et par jour. Lorsque les défenseurs ont fait appel devant la Cour Suprême, le jugement a été confirmé, mais l'allocation gratuite a été ramenée à 42 litres par personne et par jour, ce qui restait très supérieur aux 25 litres actuels. L'arrêt n'a pas obligé l'autorité locale à fournir ce volume alors qu'elle en avait les moyens. Il n'a pas davantage abordé le problème de la coupure automatique, ni donné aux habitants la possibilité d'opter pour des compteurs

ordinaires comme ceux qui équipent les banlieues aisées de Johannesburg.

Ensuite, l'affaire illustre aussi l'efficacité d'une bonne organisation et l'importance qu'il y a à s'attaquer aux problèmes sur plusieurs fronts – manifestations, négociations, tribunaux – tout en montrant bien que, sans aide judiciaire gratuite, l'accès à la justice reste lointain, complexe et interminable pour la majorité des pauvres. La requête devant la Haute Cour tenait en 6 000 pages, remplissait une vingtaine de gros classeurs et comportait des contributions techniques d'experts du monde entier sur le volume d'eau qui correspond aux droits humains élémentaires.

Troisièmement, tout en jetant le blâme sur des collectivités et responsables locaux sans grands moyens pour n'avoir pas fourni de services, l'affaire montre aussi que les stratégies de fourniture de services urbains doivent se décider à l'échelon national. Même si elle ne peut se faire qu'à l'échelon local, la fourniture d'eau et autres reste de la responsabilité ultime des gouvernements, qui doivent assurer des financements suffisants et des politiques adaptées pour favoriser l'efficacité tout en réaffirmant les droits de tous, y compris les plus pauvres.

La quatrième remarque qu'appelle l'affaire est fon-

damentale, à savoir que même si la discrimination raciale ouverte a disparu en Afrique australe avec l'instauration du gouvernement par la majorité, les tentatives de mise en application de politiques de développement néolibérales reviennent de diverses manières à renforcer et reproduire les séquelles de la discrimination raciale.¹⁹

Cinquièmement, le recouvrement des coûts et la marchandisation des services de base sont des tendances qu'il convient d'endiguer. Dans ces domaines, les praticiens devraient élargir leur optique aux approches fondées sur les droits. Mais cela fait encore l'objet de controverses et seule une intervention politique sera à même de mettre fin à l'apartheid des services qui domine en Afrique australe.

Les espoirs soulevés dans le sens d'une approche fondée sur les droits en matière de gestion urbaine et de services en Afrique australe ont été déçus lorsque l'affaire a fini devant la Cour Suprême en 2009. Dans un arrêt rendu à l'unanimité, la Cour a en effet jugé que la Ville de Johannesburg n'avait violé aucun droit constitutionnel des habitants de Phiri et que les compteurs à prépaiement constituaient un moyen acceptable de gestion de l'eau.

Sources: Mazibuko and Others v. the City of Johannesburg and Others (Case number 06/13865 in the Johannesburg High Court) and Supreme Court of Appeal Case No. 489/2008; Bond, P. & Dugard, J. The case of Johannesburg water; What really happened at the pre-paid Parish-pump, in Law Democracy and Development, 2008, 1-28, <http://www.ukzn.ac.za/ccs/>

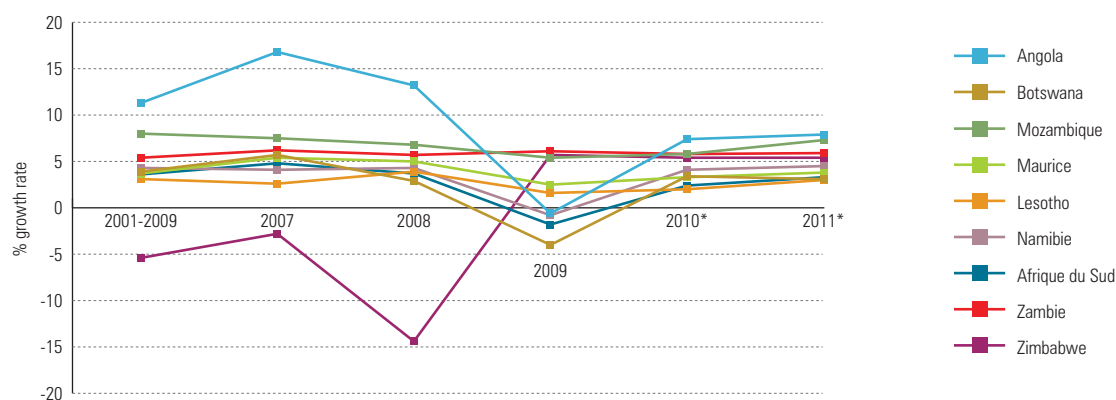
6.2

La Géographie Économique des Villes



▲
Marché de Durban, Afrique du Sud. ©Cliff Parnell/iStockphoto

GRAPHIQUE 6.7: LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE DE L'AFRIQUE AUSTRALE, 2006-2011(EN TERMES RÉELS)



Source: Africa Economic Outlook, Banque africaine de développement et Economist Intelligence (2010 et 2011:estimations)

TABLEAU 6.4: CONSOMMATION D'EAU PAR TÊTE DANS SIX VILLES D'AFRIQUE AUSTRALE (LITRES PAR MÉNAGE/MOIS)

	Quartiers aisés	Quartiers pauvres mal desservis
Le Cap	60 000	6 000
eTekwini	60 000	6 000
Harare	7 500	2 400
Johannesburg	60 000	6 000
Maputo	16 000	5 000
Tshwane	60 000	6 000

Sources: Statistiques municipales et autres

Les Effets de la Récession Économique Mondiale Sur l'Afrique australe

Ces 10 dernières années, l'économie de l'Afrique australe s'est développée au rythme de 4,8 pour cent en moyenne annuelle (5,3 pour cent si l'on exclut le Zimbabwe), taux qui en 2009 a été ramené à seulement 1,4 pour cent (Zimbabwe exclu) pour cause de récession mondiale (voir Graphique 6.7). Son économie dépendant à la fois des exportations de matières premières (diamants, chrome, platine et métaux lourds) et du commerce mondial des biens et services, la sous-région a été frappée par la récession de manière plus prononcée que le reste de l'Afrique. Les cours des matières premières ont beaucoup baissé en 2008 et 2009, la tendance ne s'est guère améliorée en 2010²⁰ et la reprise va être lente, surtout par comparaison avec l'Afrique De L'est.

Les politiques publiques ont amorti les effets de la récession sur l'emploi et sur des infrastructures usées, notamment grâce à quelques événements sportifs d'ampleur internationale. Le choix des lieux d'accueil ayant été fait plusieurs années auparavant plutôt qu'au dernier moment, on peut voir là une heureuse coïncidence pour l'Afrique. Comme détaillé ailleurs dans le présent rapport, l'Afrique australe en 2010 a accueilli la Coupe africaine de football

à *Luanda*, suivie par la Coupe du monde de football en Afrique du Sud et les Jeux panafricains à *Maputo*. Organisés à l'initiative des pouvoirs publics, ces événements ont stimulé l'investissement privé dans de nouveaux équipements collectifs et de nouvelles activités commerciales. Ils ont aussi jeté les bases de la reprise économique dans la sous-région. Au-delà des pays hôtes, ces événements ont fortement contribué à l'expansion du tourisme, notamment au Botswana, au Malawi, en Zambie et au Zimbabwe.

L'autre facteur qui a amorti les effets de la récession n'est autre qu'un régime de précipitations favorable, qui a fait baisser les prix des denrées agricoles dans les villes. Les citoyens pauvres achètent des produits agricoles frais et non-transformés venant de l'intérieur des terres et font aussi leurs propres cultures sur des lopins en ville et à la périphérie pour compléter le peu qu'ils ont les moyens de se procurer dans les commerces. Dans des villes comme *eThekweni*, *Gaborone*, *Harare*, *Lusaka*, *Maputo* et *Maseru*, l'agriculture urbaine s'est développée très notablement ces 10 dernières années. Toutefois, les terres arables dans le pourtour des villes se trouvent de plus en plus sous la menace de l'expansion urbaine alors que les pouvoirs publics maintiennent une attitude hostile, ou à tout le moins ambivalente, à l'égard de l'agriculture urbaine. Dans ces conditions, la Déclaration d'Harare sur l'Agriculture urbaine de 2003²¹, dans laquelle les ministres africains s'engageaient à promouvoir ce type d'activité, représente une initiative louable qui devrait, peut-on espérer, encourager de nouveaux développements, notamment en ce qui concerne une production urbaine efficace et intensive dans les zones périurbaines, ce qui aurait aussi pour effet de préserver de très bonnes terres agricoles contre les opérations immobilières.

L'inégalité des Revenus et de la Consommation

La pauvreté et l'inégalité extrêmes dont souffre l'Afrique australe sont déterminées par la race et la classe et font de la sous-région la "plus inégale" de tout le continent. En Afrique du Sud, par exemple, la proportion de pauvres augmente de manière spectaculaire. De 1992 à 2001, le taux de pauvreté parmi les Sud-Africains noirs est passé de 50 à 60 pour cent, alors qu'il n'a progressé que de 26 à 29 pour cent dans la catégorie colorée, de huit à 11 pour cent

TABLEAU 6.5: LES INÉGALITÉS URBAINES EN AFRIQUE AUSTRALE – TENDANCE DES COEFFICIENTS DE GINI

Ville	Pays	Coefficient de Gini Début de période		Coefficient de Gini Fin de période		Variation (%)
		Année	Coef.	Année	Coef.	
Lusaka	Zambie	2003	0,61	2006	0,66	8
Le Cap	Afrique du Sud	2001	0,69	2005	0,67	-3
eThekweni	Afrique du Sud	2001	0,75	2005	0,72	-4
Tshwane	Afrique du Sud	2001	0,75	2005	0,72	-4
Johannesburg	Afrique du Sud	2001	0,78	2005	0,75	-4
Windhoek*)	Namibie	1993	0,63	2003	0,58	-8
Maputo*)	Mozambique	1996	0,44	2003	0,52	18
Gaborone	Botswana	1993	0,54	2003	0,50	-7

Source: Observatoire urbain mondial, ONU-HABITAT 2009

*) Tous les coefficients de Gini mesurent les revenus, sauf pour Maputo et Windhoek (consommation).



▲ Habitat informel à Boa Vista, Luanda (Angola). © Jaspreet Kindra/IRIN

chez les Asiatiques et de trois à quatre pour cent chez les Blancs. Le minimum vital se montait en 1993 à 755 rands (SAR) par mois (US \$251) et est passé à SAR1 270 (US \$129) en 2001 pour tenir compte de l'inflation (le taux de change moyen passant de trois rands pour un dollar en 1993 à 9,8 en 2001).

Il existe une forte corrélation entre la consommation de services urbains et la ségrégation qui sévit dans les villes, les zones à revenus élevés consommant davantage que les quartiers pauvres. Cela montre aussi, implicitement, les divers rapports que les catégories sociales entretiennent avec l'environnement. Le Tableau 6.4 détaille la consommation d'eau par tête dans quelques villes et les différences de consommation d'une catégorie sociale à l'autre. Dans les villes d'Afrique du Sud, les ménages les plus pauvres consomment six mètres-cube d'eau par mois (200 litres par jour), soit 10 fois moins que les ménages à revenus élevés. Si l'on considère que les ménages pauvres peuvent comprendre jusqu'à 10 à 15 personnes, contre parfois trois seulement dans les ménages riches, les inégalités apparaissent encore plus flagrantes. Les quantités consommées dépendent aussi de la qualité des infrastructures, comme l'illustre le cas de *Maputo*:

chez les ménages à hauts revenus avec adduction d'eau à domicile, la consommation varie entre 100 et 130 litres par personne et par jour, soit près du double de la consommation individuelle dans les zones où le raccordement dans une cour intérieure est partagé avec les voisins. Les plus pauvres s'approvisionnent à des bornes-fontaines situées hors des cours; pour eux, la corvée d'eau est quotidienne et la consommation peut n'être que de 30 litres par personne et par jour.²² Cela n'est bénéfique ni pour la santé ni pour les conditions de vie, tout en aggravant les effets de maladies comme le VIH/SIDA qui exigent l'évacuation régulière des sanitaires, la toilette fréquente des malades et le nettoyage des ustensiles et des lieux de vie.

La distribution d'eau est plus inégale en fonction du genre, de la race et de la catégorie sociale qu'en fonction du revenu. En Afrique du Sud, plus de 50 pour cent de l'eau brute va aux exploitations agricoles (pour la plupart aux mains de Blancs) qui en gaspillent la moitié en raison de techniques d'irrigation inefficaces et de choix de production mal avisés. Une proportion supplémentaire de 25 pour cent va au secteur minier, la consommation des ménages ne représentant que 12 pour cent, dont la moitié sert à l'arrosage et



▲ Windhoek, Namibie. ©Attila Jándi/Shutterstock

aux piscines des Blancs. En tout, seule une proportion inférieure à 10 pour cent est consommée par la majorité de la population, c'est-à-dire les ménages noirs.²³ Les inégalités se retrouvent en rapport avec d'autres besoins élémentaires, comme l'électricité. A *Luanda*, les 25 pour cent des cinq millions d'habitants étant branchés au réseau représentent 75 pour cent de la consommation nationale d'électricité.²⁴

Les inégalités de revenu et de consommation se reflètent peut-être encore mieux dans les coefficients de Gini urbains (voir Tableau 6.5). A part *Windhoek* et *Maputo*, où ils mesurent la consommation, les coefficients dans la sous-région sont calculés à partir du revenu (voir le Chapitre 1 pour une description du coefficient de Gini). Les chiffres font surtout ressortir les inégalités prononcées en milieu urbain, qui sont généralement plus fortes qu'en milieu rural. A l'exception du coefficient "relativement faible" de Maputo en 1996, tous les autres sont élevés ou extrêmement élevés. A *Lusaka* (0,61 en 2003 et 0,66 en 2006), ils restent très supérieurs à ceux des zones rurales (0,42 et 0,54, respectivement).²⁵ Les inégalités de revenus se creusent tant en ville que dans les campagnes. Toutefois, toute

comparaison entre les coefficients mesurant la consommation et ceux mesurant le revenu peut induire en erreur (UN-HABITAT 2010: 60-62). Aucun chiffre n'est disponible concernant Luanda (encore moins l'Angola), pourtant l'une des grandes villes de la sous-région. Quant à la Namibie, tant les Nations Unies que la centrale américaine de renseignement (CIA) estiment que le coefficient national est supérieur à 0,7 (soit plus qu'extrêmement élevé), mais *Windhoek* se situe très en-dessous, ce qui donne à penser que les zones rurales sont plus inégales que les villes.

Seconde caractéristique majeure: la montée générale des inégalités urbaines en Afrique australe. L'Afrique du Sud fait ici figure de grande exception, puisque l'on a pu y observer un certain tassement entre 2001 et 2005 sous l'effet des politiques de redistribution des 10 premières années de gouvernement majoritaire, mais seul l'avenir dira si cette tendance est durable. D'un autre côté à *Maputo*, les inégalités sont passées de "relativement faibles" à "élevées" ces dernières années, ce qui donne clairement à penser que depuis la fin des années 1990 les bénéfices de la croissance économique du Mozambique n'ont pas été bien partagés.

6.3

La Géographie du Foncier Urbain et les Finances Municipales

L'appropriation des terres appartenant aux indigènes africains s'est trouvée au cœur du colonialisme et de l'apartheid, et elle a depuis laissé son empreinte sur l'économie politique et l'identité de la sous-région. La lutte pour l'indépendance et le gouvernement majoritaire a été violente, et a été suivie d'une culture de l'impunité largement répandue et jusqu'au niveau des ménages pris individuellement. Toutefois, le transfert du pouvoir politique des mains des colons et des partisans de l'apartheid à celles des élites indigènes depuis les années 1970 n'a entraîné aucune révision fondamentale du legs du passé en matière foncière. Ce qui domine plutôt aujourd'hui, c'est la continuité et la réaffirmation des législations, politiques, procédures administratives et infrastructures foncières héritées du colonialisme. Il a fallu du temps pour que l'approche acheteur de plein gré, vendeur de plein gré qui a présidé à la redistribution des terres en Afrique du Sud, en Namibie et au Zimbabwe commence à satisfaire les besoins des ménages pauvres marginalisés. Même au Zimbabwe, où des réformes foncières accélérées ont été mises en place depuis l'an 2000, les structures administratives coloniales sont restées généralement intactes, et dans les zones urbaines en particulier.

En Afrique australe, changement politique et politiques foncières ont relevé de l'adaptation et de la cooptation plutôt que d'une quelconque radicalité, ce qui n'a fait qu'accroître la capacité des élites à étendre (ou consolider) leur mainmise sur les économies locales et nationales.²⁶ L'un des idéaux qui ont inspiré la lutte pour l'indépendance, qui consistait à voir dans la terre une ressource qu'il fallait libérer au profit de tous, reste sans traduction dans les faits. Par conséquent, le foncier reste au cœur des tensions politiques comme de l'identité, de la culture et des économies de la sous-région. Dans l'Afrique australe d'aujourd'hui, le foncier présente les grandes caractéristiques suivantes:

- Accès et distribution inéquitables, la majorité de la population se trouvant marginalisée en ville comme en campagne.
- Dualité des régimes juridiques et administratifs régissant l'économie et la tenure – un pour les villes et l'autre pour les campagnes; un pour les territoires indigènes africains et un autre pour les anciens territoires européens que s'approprient désormais les élites locales, le tourisme, les expatriés et les descendants des colons.
- Des systèmes d'accès au foncier trop lents et bureaucratiques pour les besoins de l'aménagement urbain, ce qui encourage l'accumulation improductive, la spéculation et la mise en réserve dont les classes possédantes sont celles qui profitent le plus.
- Une économie de zones franches pour l'exportation contrôlée par les nouvelles élites et leurs associés étrangers, qui contraste

avec l'économie urbaine informelle, de subsistance et marginale qui permet à peine à la majorité de la population urbaine de survivre.

- La reconduction pure et simple des grandes lignes des politiques et des structures administratives coloniales, et les violations des droits de la majorité qui en sont inséparables.
- Le manque de terre, l'aménagement urbain non maîtrisé, les occupations illicites (*squats*), le surpeuplement et les conditions d'hygiène déplorables, la pollution de l'environnement, le délabrement et les quartiers pauvres et insalubres.

Le colonialisme et l'apartheid ont, en Afrique australe, instrumentalisé la législation foncière pour déposséder les économies indigènes et contrôler les moyens de subsistance des Africains tout en soutenant l'économie européenne et celle du monde entier. La situation n'a pas beaucoup changé depuis en Afrique du Sud, en Namibie, ou encore au Zimbabwe en dépit du battage autour de la réforme foncière accélérée. Par conséquent, faute d'un changement radical dans les fondements mêmes du système, la mise en place de nouvelles politiques ou techniques ne servira à rien.

Formes et Dualité de la Tenure Foncière Urbaine

La tenure foncière inclut les conditions dans lesquelles les droits sur des biens-fonds (sols, eaux et bois compris) sont acquis, conservés, utilisés, transmis, partagés, légués ou transférés. Conformément aux pratiques héritées du colonialisme, les politiques et législations en vigueur ont favorisé le régime de la propriété pleine et entière en milieu urbain. Toutefois à *Maseru* (Lesotho) et *Gaborone* (Botswana), la tenure coutumière est très répandue, y compris dans les zones urbaines et périurbaines. Dans d'autres villes d'Afrique australe, propriété et tenure à bail coexistent, particulièrement à *Lusaka* et *Maputo*, où la dénationalisation des terres n'est intervenue que récemment. Dans ces villes, les pouvoirs publics ont conservé la propriété tout en octroyant aux investisseurs et aux ménages des baux de 50 à 99 ans. Il existe donc sept catégories de foncier urbain en Afrique australe: la propriété privée, le bien-fonds coutumier ou collectif (tenure à bail où les autorités traditionnelles sont responsables de la répartition et du règlement des litiges), et le bien-fonds public appartenant à l'Etat et cédé à bail pour usage privé et pour une période bien déterminée.

Sous le régime de la tenure coutumière, la propriété est collective plutôt qu'individuelle. Les individus ne paient pas pour les terres qui leur sont allouées, ou seulement une redevance purement symbolique, mais ils conservent le droit d'utiliser le terrain aussi longtemps qu'ils

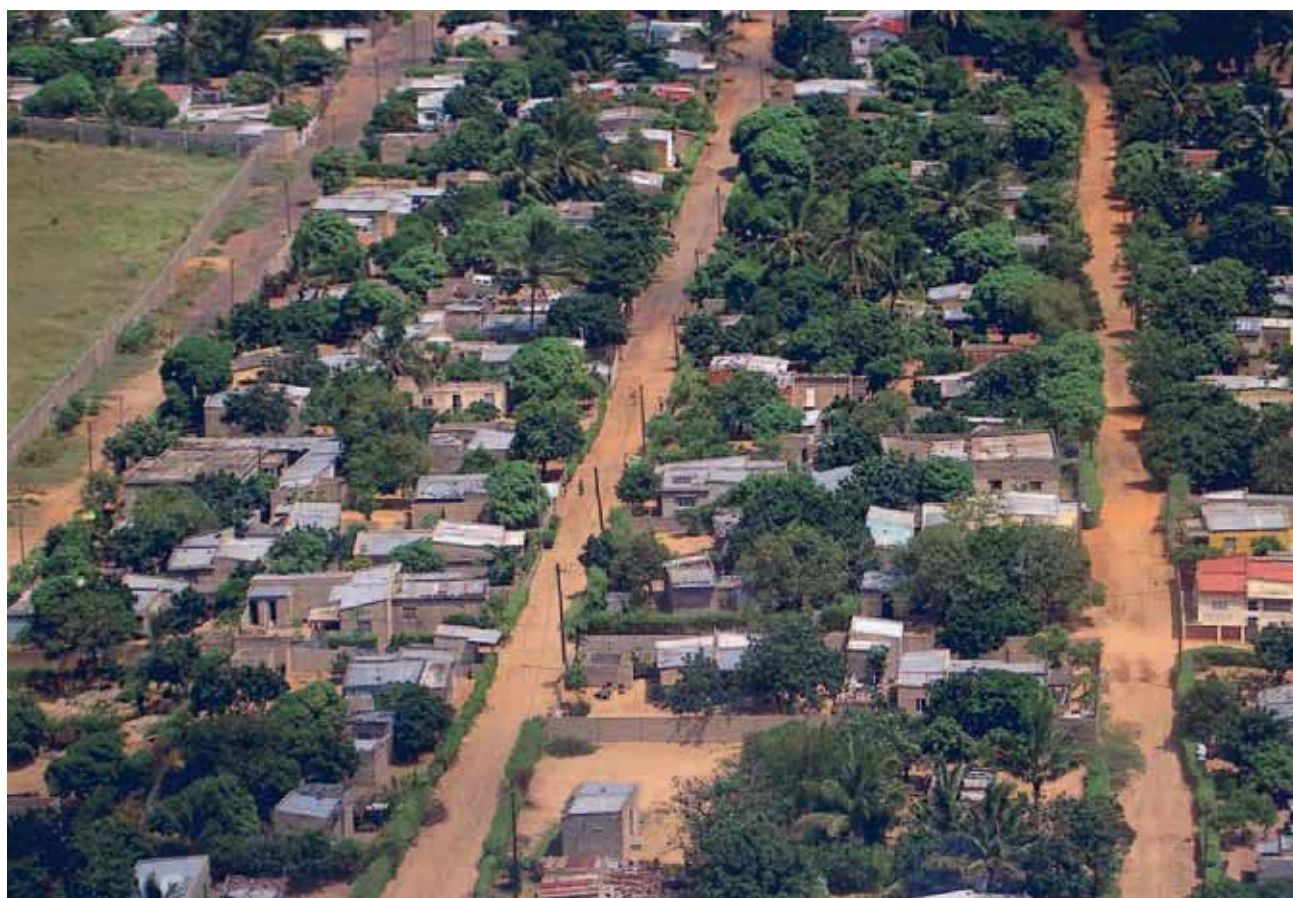
l'occupent de manière effective. Cela en fait des détenteurs, non des propriétaires. Lorsqu'ils vident les lieux, ils ne peuvent demander à être indemnisés que pour les aménagements qu'ils ont pu apporter au terrain, et non pour le terrain lui-même. Ces dimensions de la tenure coutumière dominent dans les zones rurales et sont semblables à la tenure locative à bail pratiquée en milieu urbain. A *Gaborone* et à *Maseru*, des étendues non négligeables qui auparavant étaient des terres coutumières rurales sont désormais intégrées dans le territoire municipal mais restent administrées par les instances foncières tribales et non par la municipalité. La conversion à usage urbain de ces terres agricoles coutumières à la périphérie des villes a beau revêtir souvent une grande importance économique, leurs détenteurs n'y trouvent aucune incitation à s'en séparer.²⁷ Lorsqu'ils finissent par le faire, l'indemnisation ne correspond généralement qu'à une part insuffisante de la vraie valeur de marché.

Les instances foncières relèvent des cultures communautaires et n'ont pas été intégrées au système colonial de gestion foncière. Le type de gouvernance décentralisée que pratiquent ces instances ne se trouve nulle part ailleurs que dans leurs territoires. Toutefois, du fait de la croissance et de l'urbanisation rapides, les systèmes traditionnels se sont trouvés sous pression. Le manque de moyens financiers et de personnel a réduit leur capacité de bonne administration. Dans les années 1990, le gouvernement du Botswana a introduit la notion de valeur du marché, ce qui a permis des transferts de biens-fonds coutumiers au prix du marché et sans approbation préalable par les instances foncières traditionnelles. Toutefois, en l'absence de toute

garantie quant à d'autres modes de subsistance, bien des détenteurs sont peu disposés à céder leurs parcelles, même aux prix du marché. Ceci donne à penser que si la réforme foncière ne s'accompagne pas de la possibilité de trouver d'autres moyens de subsistance, les détenteurs de parcelles ne sont pas disposés à modifier leur rapport au foncier.

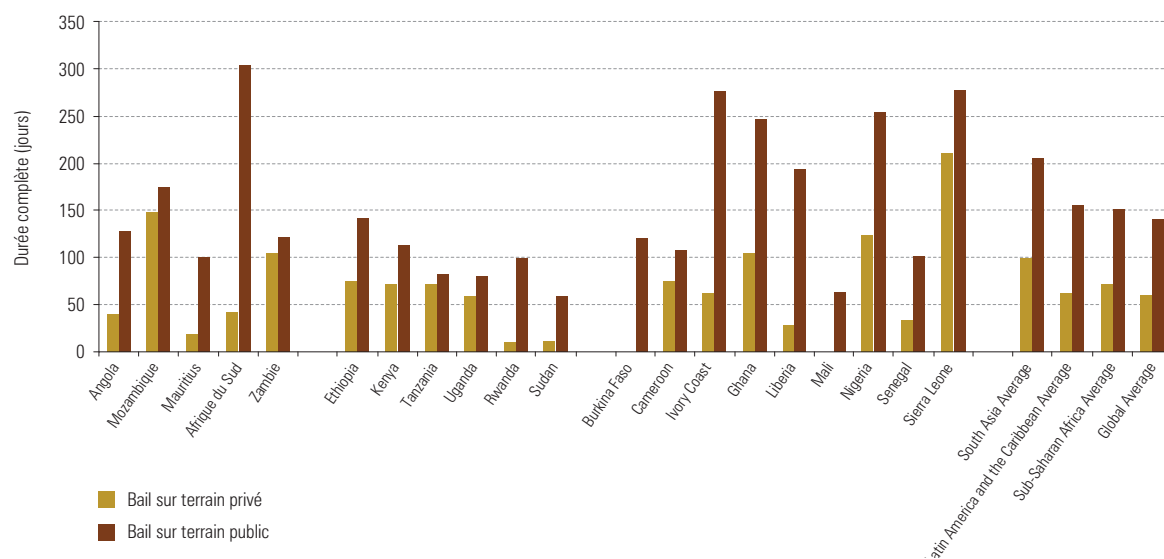
Institutions et Administration Foncières: Collecte et Diffusion des Données

Il est important de comprendre la différence entre *administration* et *gestion* foncières urbaines. L'administration foncière comprend l'attribution et l'enregistrement de la propriété, de la valeur et de l'utilisation du bien-fonds, ainsi que les règles et procédures pour l'enregistrement des cessions de droits fonciers. L'enregistrement foncier peut être une procédure longue et souvent coûteuse, mais elle est essentielle au bon fonctionnement des marchés fonciers officiels, qui porte avant tout sur des transactions et les titres qui s'y rapportent. En revanche, la gestion foncière désigne tout ce qui régit l'utilisation et l'aménagement des ressources foncières. Cela passe souvent par l'imposition de restrictions ou de normes pour l'aménagement, qui peuvent avoir un effet sur les valeurs foncières. Administration et gestion foncières sont complémentaires et sont toutes deux responsables de l'efficacité des marchés tant officiels qu'informels. Hormis les régimes coutumiers qui font la singularité



▲ Périphérie de Maputo (Mozambique). © AmigoDia. Licenced under the GNU Free Documentation Licence.

GRAPHIQUE 6.8: DÉLAI D'ENREGISTREMENT D'UNE LOCATION À BAIL POUR USAGE INDUSTRIEL – PAYS ET RÉGIONS DIVERS (JOURS)



Source: Données extraites de IAB 2010, Banque mondiale

TABLEAU 6.6: DISPONIBILITÉ ET ACCESSIBILITÉ DE L'INFORMATION FONCIÈRE EN AFRIQUE AUSTRALE (GRANDES VILLES) (100 = PLEINEMENT DISPONIBLE/ACCESSIBLE)

	Pays	Indice de disponibilité	Indice d'accessibilité
Afrique australe	Angola	60,0	36,8
	Mozambique	62,5	33,3
	Afrique du Sud	85,0	47,4
	Zambie	75,0	37,5
	Moyenne régionale	75,5	37,26
Afrique de l'Est	Ethiopie	2,5	0,0
	Kenya	85,0	22,2
	Tanzanie	62,5	36,8
	Ouganda	77,5	25,0
	Rwanda	50,0	38,5
	Soudan	30,0	30,8
	Moyenne régionale	51,25 (61 sans l'Ethiopie)	26,88 (32,26)
Afrique de l'Ouest	Burkina Faso	50,0	31,6
	Cameroun	55,0	52,6
	Côte d'Ivoire	75,0	47,4
	Ghana	85,0	30,0
	Liberia	15,0	28,6
	Mali	5,0	28,6
	Nigeria	67,5	50,0
	Sénégal	75,0	50,0
	Sierra Leone	30,0	26,3
	Moyenne régionale	50,8	38,3
	Moyenne, sud du Sahara	58,5	41,3
	Moyenne mondiale	70,6	33,9

Source: Données extraites de Investing Across Borders 2010: 82-168, Banque mondiale

de *Maseru* et de *Gaborone*, l'intégration des deux fonctions s'est généralisée à toute l'Afrique australe.

Cela n'enlève pas aux procédures foncières officielles leur caractère bureaucratique, peu accessible et onéreux. Selon des recherches récentes,²⁸ l'information foncière est largement disponible dans toute la sous-région. Sur une échelle où la *disponibilité* maximum correspond à l'indice 100, l'Afrique australe se situe à 75,5, alors que la moyenne mondiale ne dépasse pas 70,6. Toutefois, c'est l'*accès* à l'information foncière qui est difficile en Afrique australe, même si à 37,26 il dépasse la moyenne du continent 33,9 tout en restant inférieur à la moyenne mondiale (41,3) et à celle de l'Afrique de l'Ouest (38,3, mais avec un indice de disponibilité (50,8) très inférieur à celui de l'Afrique australe).

De manière générale, l'accès à l'information foncière reste difficile à travers le monde, y compris là où elle est disponible comme c'est le cas en Afrique australe (voir Tableau 6.6). On peut améliorer l'accès grâce aux systèmes d'information géographique (SIG/GIS), le partage des données entre départements ministériels et l'affichage des données de base sur les sites Internet des pouvoirs publics.

En matière d'information foncière, disponibilité et accès sont essentiels pour l'aménagement urbain, notamment en ce qui concerne les investissements, ainsi que pour l'immobilier résidentiel destiné aux populations pauvres. En ces temps de ralentissement économique mondial, les villes doivent continuer à attirer l'investissement interne et étranger. En Afrique australe, l'investissement étranger peut être originaire d'autres parties du continent ou du monde, mais dans certaines villes comme *Gaborone*, *Lusaka*, *Maputo* et *Maseru*, l'investisseur de la sous-région, et notamment sud-africain, joue un rôle de plus en plus important. Au Mozambique, un nombre important d'investisseurs sud-africains sont engagés dans l'immobilier, le tourisme, l'horticulture péri-urbaine et les mines. La facilité d'accès au foncier joue un rôle vital dans le choix des sites, des secteurs, de l'ampleur et de la durée de l'investissement. Autrement dit, il est important pour la croissance économique, la création d'emplois ou la réduction de la pauvreté que les obstacles à l'accès au foncier soient réduits. Les obstacles et pesanteurs sont notamment les suivants:

- Manque d'informations foncières, entraînant des recherches longues et coûteuses auprès de différents organismes;
- Règles et procédures peu commodes pour l'achat et la location de terrains;
- Faiblesse des lois et droits fonciers et de la sécurité de la tenure (propriété ou location); et
- Systèmes d'arbitrage foncier faibles ou non-existants.

Les règles gouvernant l'accès des étrangers au foncier et le temps requis pour enregistrer les locations à bail sont différentes d'un pays à l'autre. Ainsi, en Afrique du Sud et en Angola, l'acquisition de biens-fonds publics ou privés par les investisseurs publics étrangers est autorisée, alors qu'au Mozambique elle reste interdite sous quelque forme que ce soit. En Zambie, l'investisseur étranger peut faire l'acquisition de biens-fonds privés mais non publics.

D'après *Investing Across Borders 2010*, l'enregistrement d'une location à bail peut prendre de 19 jours pour un terrain privé sur l'île Maurice à 10 mois pour un terrain appartenant aux pouvoirs publics en Afrique du Sud.²⁹

Les Recettes d'origine Foncière et Immobilière des Collectivités Locales

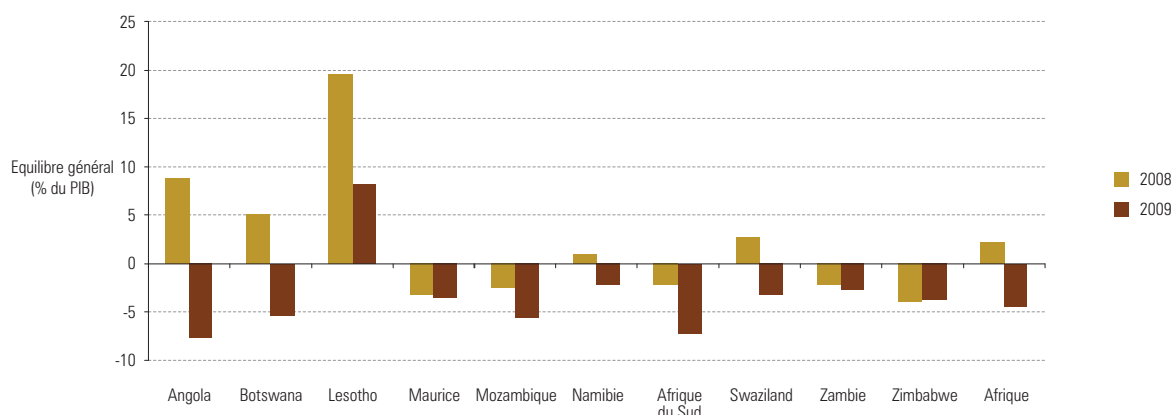
L'amélioration des finances municipales figure en très bonne place au *Programme pour l'Habitat* en raison de leur rôle décisif dans la fourniture de services publics. En Afrique australe, on a souvent considéré que le problème majeur à cet égard tenait à l'écart entre les ressources ou recettes financières d'une part, et les besoins de dépenses d'autre part.³⁰ Cet écart résulte du manque d'élasticité des revenus municipaux, qui fait qu'ils n'augmentent pas au même rythme que les populations urbaines et les besoins économiques.

Avec le ralentissement de l'économie mondiale, l'importance du rôle des finances municipales apparaît dans toute son évidence. La plupart des analyses de la récession se sont concentrées sur le monde dans son ensemble ou sur les grandes régions, mais c'est au niveau des services élémentaires locaux (enlèvement des déchets, eau et assainissement, éclairage public, amélioration de la voirie, électricité, services d'ambulances, etc.) que les populations ressentent les effets du ralentissement mondial.³¹ En Namibie et en Afrique du Sud, les municipalités achètent "en gros" certaines quantités d'eau et d'électricité auprès des fournisseurs pour les redistribuer aux ménages, alors qu'en Angola, au Botswana, au Lesotho, au Mozambique, au Swaziland, en Zambie et au Zimbabwe, certains de ces services sont fournis directement aux usagers par des organismes publics spécialisés. Certaines grandes municipalités ont aussi leur propre police indépendamment des services nationaux. Comme dans bien d'autres régions du monde, la plupart des collectivités locales tirent l'essentiel de leurs revenus des transferts et crédits budgétaires du gouvernement central. Toutefois, avec le ralentissement mondial, les gouvernements ont en 2008 et 2009 (et peut-être jusqu'en 2011) accumulé d'énormes déficits budgétaires (voir Graphique 6.9), ce qui risque de limiter les transferts aux collectivités locales.

Cette situation laisse les collectivités locales livrées à elles-mêmes en matière de finances. Elles devraient voir là une bonne occasion de mettre au point de nouveaux moyens d'augmenter leurs sources de revenus propres. Il ne devrait pas s'agir simplement de mesures destinées à réduire les déficits à court terme, mais aussi de profiter de la conjoncture économique pour renégocier leurs mandats avec le gouvernement central. Cette occasion se présente probablement mieux dans les pays où les changements constitutionnels sont en cours, comme le Zimbabwe (ou récemment le Kenya, en Afrique de l'Est). Les rôles, missions et fonctions respectifs pourraient être définis ou clarifiés, comme l'a fait par exemple le Botswana dans sa constitution.³² Une meilleure gouvernance voudrait que toute hausse des impôts locaux ou redevances se fasse d'une manière transparente et participative qui l'associe à une meilleure qualité des services rendus. Certains objecteront que cela reviendrait à faire payer les services urbains par les propriétaires fonciers/immobiliers; or il faut bien comprendre que les biens fonciers/immobiliers les plus onéreux ont déjà bénéficié des services financés par les budgets municipaux précédents, et qu'il serait équitable que ces services soient étendus aux nouvelles zones d'expansion urbaine. Lorsque les infrastructures sont financées par des partenariats public-privé ou par l'endettement, la transparence et l'implication des parties prenantes s'imposent.

Les collectivités locales tirent leurs revenus propres de redevances et droits d'usage, loyers, taxes foncières, revenus d'investissements

GRAPHIQUE 6.9: LES FINANCES PUBLIQUES EN AFRIQUE AUSTRALE, 2008 ET 2009



Source: Data and Statistics, Africa Economic Outlook. www.africaneconomicoutlook.org/en/

ou d'entreprises. Les loyers, quote-parts et impôts fonciers peuvent être des sources de revenus importantes, contribuant 25 pour cent des recettes à *Gaborone*,³³ jusqu'à 50 pour cent à *Lusaka*³⁴ et 20 à 30 pour cent pour diverses villes sud-africaines.³⁵ Le problème est que cette source n'est pas exploitée autant qu'elle le pourrait, en raison de méthodes de recouvrement et de systèmes de facturation défectueux, de rôles de contributions (la base de l'imposition) incomplets et d'ingérences politiques, sans compter le nombre élevé de défaillants et de débiteurs (y compris des ministères centraux). Vu l'importance des sources liées au foncier et à l'immobilier, les pratiques en vigueur devraient faire l'objet d'un réexamen minutieux si l'on veut faire augmenter les recettes. Entre 2003 et 2006, les taux de recouvrement ont tous augmenté dans les villes sud-africaines; de 2003 à 2005, la contribution des recettes collectées est passée de 14 à 83 pour cent des recettes prévues au budget à *Lusaka*, grâce à l'informatisation et au renforcement des capacités de la direction financière. Des

rôles de contributions mis à jour amélioreraient encore les ratios de recouvrement.³⁶

Tous les pays d'Afrique australe lèvent des impôts qui fournissent des recettes aux collectivités locales, y compris la taxe à la valeur ajoutée (TVA), les taxes sur les cessions foncières/immobilières et les plus-values sur le capital, les droits de succession et les taxes sur les donations, ainsi que l'impôt foncier urbain. A l'exception du Mozambique, tous les pays de la sous-région perçoivent l'impôt foncier, même l'Angola où 26 ans de guerre civile n'en ont jamais interrompu le recouvrement. Toutefois, la TVA, les droits de cession (ou "de timbre"), de succession et l'impôt sur les plus-values sont tous prélevés à l'échelon national et non local. Cela laisse aux collectivités locales les taxes foncières et immobilières pour toute source directe de revenus d'origine foncière.

Les collectivités locales utilisent diverses méthodes pour le calcul des droits, qui selon les cas repose sur la valeur du foncier ou du site, les seules améliorations apportées au site, ou le site *et* les améliorations. Seules quelques municipalités recourent à plus d'une de ces assiettes d'imposition de manière vraiment importante.³⁷ Au Botswana et en Zambie, on n'utilise comme assiette que la plus-value apportée par les aménagements, ce qui semble pénaliser ceux des propriétaires qui aménagent leur terrain plutôt que ceux qui conservent de vastes étendues à des fins purement spéculatives. Tous les pays calculent les taux à partir des rôles d'imposition. Le problème est qu'en raison d'un manque de compétences ou de capacités (ou d'interventions de nature politique), les rôles d'imposition ne sont pas souvent à jour. Les fourchettes varient aussi d'un pays à l'autre en fonction du type de bien foncier/immobilier: ainsi, les taux peuvent être plus bas sur les biens résidentiels que sur ceux de nature industrielle ou commerciale.

En Afrique du Sud, au Botswana et en Namibie, les taux sont fixés tous les ans. Cela fait vraiment une différence, car lorsqu'ils restent stables plusieurs années de suite, même si la situation du terrain ou de l'aménagement a changé et justifierait un changement du taux, soit la collectivité locale éprouve un manque à gagner, soit certains



▲ Siège de la SADC, Gaborone, Botswana. ©Gerald Mashonga/iStockphoto

ENCADRÉ 6.2: REGLES FORMELLES ET DISCRIMINATION FONCIERE: LE CAS DE MASERU (LESOTHO)



Maseru, Lesotho. ©Netroamer. Licensed under the Creative Commons Attribution 3.0 Unported License

Une étude portant sur 390 ménages à Maseru (90 dans des quartiers aisés et 300 dans des établissements informels) a recouru à trois indicateurs de substitution pour déterminer le statut socio-économique des chefs de famille: (a) diplôme(s); (b) situation professionnelle; et (c) les biens du ménage. L'étude a mis au jour une corrélation positive entre niveau d'instruction et accès formel au foncier dans les quartiers aisés. Les chefs de famille étant passés par l'université et l'enseignement secondaire ou professionnel étaient les principaux bénéficiaires (87 pour cent). Plus de quatre-cinquièmes des ménages avaient obtenu des parcelles placées sous le régime de la cession gratuite par l'Etat. Certains avaient acheté des terrains à des bénéficiaires de la cession gratuite par l'Etat, en violation du droit, puisque au Lesotho le foncier ne peut être acheté ni vendu. Les parcelles

cédées par l'Etat étaient vendues par ceux qui avaient obtenu plus d'une parcelle destinée au logement et qui tiraient avantage de leur meilleure connaissance de la réglementation. Statut professionnel et biens du ménage ont été trouvés positivement corrélés au niveau d'instruction.

La loi foncière de 1979 prévoit que les parcelles disponibles doivent faire l'objet d'une publicité dans la presse locale et au Journal officiel. Les demandes individuelles de cession foncière gratuite sont acceptées ou non après dépôt auprès des commissions foncières urbaines, qui se décident après entretien avec les candidats. L'étude a montré que le niveau d'instruction avait une influence sur ce processus d'attribution à travers le clientélisme, les réseaux des élites et la corruption. L'étude a aussi mis en relief l'absence de tout critère formel de sélection, et le fait que le système avait sombré dans

l'échange de services réciproques.

Une analyse similaire du statut socio-économique a été effectuée dans les établissements irréguliers pour déterminer quel type de ménage bénéficiait des règles et procédures formelles. Des 300 chefs de famille interrogés, 48 pour cent n'étaient pas allés à l'école, ou seulement dans le primaire, 36 étaient passés par le premier cycle du secondaire ou par l'enseignement professionnel, et 16 pour cent par l'université. L'étude a conclu que l'accès aux parcelles résidentielles dans les établissements irréguliers était ouvert à une large gamme de ménages, y compris les plus pauvres. Toutefois, depuis que les acquisitions de parcelles dans les établissements irréguliers sont devenues très commercialisées après 1980, l'accès au foncier est devenu plus difficile aux ménages les plus pauvres.

Source: Leduc, R. C. Informal Land Delivery Processes and Access to Land for the Poor in Maseru, Lesotho, in *Informal Land Delivery Processes in African Cities: Working paper 5*, Birmingham: University of Birmingham, 2004.

résidents se retrouvent relativement surimposés alors que d'autres paient moins qu'ils ne devraient.

Le rôle des contributions joue une fonction importante dans la taxation foncière/immobilière. Les rôles qu'utilisent les pays de la sous-région reposent sur l'évaluation de chaque bien pris individuellement. La préférence pour cette méthode tient à des raisons de nature politique et institutionnelle, au mépris du caractère limité des capacités de l'administration. Sauf en Afrique du Sud, il faudrait soit augmenter le nombre des experts, soit changer de systèmes d'évaluation et d'imposition. Si elles souhaitent augmenter la contribution des revenus d'origine foncière sans en avoir les moyens institutionnels, les collectivités locales devraient envisager un taux unique sur tous les biens-fonds se trouvant dans des zones

qui échappent encore au rôle des contributions, et ajouter ces biens au système d'imposition. Ce dispositif pourrait être appliqué aussi longtemps que les experts n'ont pas mis les rôles à jour.

Pour expliquer la faiblesse de leur situation financière, les collectivités locales mettent souvent en avant la centralisation des ressources par le gouvernement. Toutefois, avant de chercher à élargir leur assiette d'imposition, les collectivités doivent exploiter au maximum les dispositions du mandat institutionnel qui est actuellement le leur, et notamment tout ce qui peut améliorer le recouvrement des droits comme on l'a vu à *Lusaka*. Faute de pareilles tentatives pour exploiter à fond les mandats existants, tout appel à des modifications constitutionnelles ou à un élargissement des mandats sera difficile à justifier.

Comment Fonctionnent les Marchés Fonciers Urbains?

Les transactions foncières prennent des formes très diverses en Afrique australe. Dans les marchés fonciers urbains formels, les titres juridiques enregistrés sont la norme, des agents immobiliers dûment habilités prenant en charge une bonne partie de la procédure de cession. Quant aux marchés fonciers urbains irréguliers, les instruments qu'ils utilisent vont des promesses verbales aux accords écrits en présence de témoins. Dans des villes comme *Maseru* et *Gaborone*, ces transactions peuvent comporter l'échange de certificats délivrés par des services officiels.

Les règles, procédures et mécanismes relatifs aux transactions foncières en milieu urbain peuvent en général se classer en deux catégories, formelle et informelle, comme dans le reste de l'Afrique sub-saharienne, la bonne exécution variant selon la catégorie. Les contrats en bonne et due forme sont exécutoires par la voie judiciaire. La bonne exécution des contrats informels peut varier, mais passe habituellement par la médiation, les tribunaux locaux et en dernière instance les tribunaux ordinaires. Les règles formelles d'accès au foncier sont tirées de la législation et du droit officiels qui portent sur la fiscalité et les autres exigences des pouvoirs publics en matière d'acquisition foncière, de tenure, de transactions, d'enregistrement et d'utilisation des sols. L'accès au foncier à travers les canaux officiels est notoirement long et complexe, surtout là où l'offre émane des seules autorités publiques. Les règles applicables ne sont en général ni bien connues ni comprises par le citoyen ordinaire. Les délais bureaucratiques qui en découlent alourdissent les coûts et incitent au graissage de patte pour hâter les choses. L'Encadré 6.2 montre comment les codes et procédures formels, comme ils sont décrits dans des travaux récents portant sur *Maseru*, tendent à la

discrimination à raison de la fortune, du degré d'instruction ou du statut économique.

Les systèmes officiels de financement du logement fonctionnent aussi de manière discriminatoire au détriment des ménages aux revenus les plus faibles en Afrique du Sud et au Botswana, où les revenus moyens et peu élevés ne sont pas servis par le système officiel. Au Botswana en 2004, les ménages gagnant moins que 4 400 pulas (BWP) (soit US \$630) par an ne pouvaient pas prétendre à des parcelles appartenant à l'Etat car ils n'avaient pas les moyens d'y (faire) construire des logements conformes aux normes et codes de l'urbanisme. Ceux qui gagnaient moins de BWP24 000 (US \$3 440) ne pouvaient pas prétendre à des crédits pour achat de matériaux de construction offerts par le dispositif public d'aide à l'auto-construction de logements, ce qui les tenait eux aussi à l'écart. De même, en Afrique du Sud, les pratiques de prêt des banques et les programmes de subventions publiques ont creusé un grand écart dans les marchés fonciers/immobiliers formels, puisqu'ils en ont exclu ceux qui sont trop pauvres pour des prêts bancaires ordinaires, mais pas assez pour les dispositifs de logement subventionnés.

Là où les marchés en bonne et due forme sont défaillants, quelles qu'en soient les raisons, les marchés informels vont prendre le relai avec des formules de remplacement hybrides qui allient règles formelles et pratiques coutumières et sociales. Ces mécanismes de marché informels ont beau n'être pas toujours reconnus par les pouvoirs publics et pour certains être en violation flagrante du droit, ils sont considérés comme socialement légitimes par ceux qui y recourent. C'est de part et d'autre de cette ligne de partage entre règles formelles fondées en droit et procédures reposant sur la pratique quotidienne que les systèmes fonciers ont évolué en parallèle. Les marchés informels fournissent une gamme d'options résidentielles, qui va des occupations illicites (*squats*) aux distributions coutumières pour lotissement illégal de terrains publics ou privés.



▲ Maputo, Mozambique. ©Cordelia Persen. Licensed under the Creative Commons Attribution-NoDerivs 2.0 Generic Licence

ENCADRÉ 6.3: COMMENT LE MOZAMBIQUE PEUT REPRENDRE EN MAIN L'URBANISATION SPONTANÉE

En 2003, le ministère de l'Agriculture du Mozambique a demandé que soit évaluée l'efficacité du régime de distribution des terres rurales dans tout le pays. Le rapport publié en 2006 a mis en relief des injustices notables entre les diverses pratiques en vigueur. La même année et avec le soutien d'ONU-HABITAT, le ministère pour la coordination des affaires environnementales, qui est responsable de la gestion et de l'utilisation des sols et de l'aménagement du territoire, a commandé une étude du même type portant cette fois sur les marchés fonciers urbains dans les villes de Manica et de Nacala. L'objectif était de mettre en lumière les dynamiques à l'œuvre, d'évaluer les moyens de contrer l'injustice sociale, de porter un coup d'arrêt à l'expansion urbaine non durable, et d'optimiser l'utilisation socio-économique du foncier urbain. Il s'agissait aussi de déceler les facteurs d'expansion urbaine "durable" à moyen et long terme, ainsi que les meilleurs moyens de rendre la tenure plus sûre et de promouvoir de nouvelles formules de logement pro-pauvres pour améliorer les conditions de vie dans les taudis, comme prescrit par les Objectifs du Millénaire pour le Développement.

Les recherches conduites à Manica et Nacala ont mis au jour quatre canaux d'accès au foncier urbain: les systèmes coutumiers (19 pour cent), la distribution par les pouvoirs publics (13 pour cent), la simple occupation de bonne foi (six pour cent) et l'accès indirect (62 pour cent). Si l'accès indirect domine ainsi c'est que, en droit, on ne peut vendre aucun terrain au Mozambique. Toutefois, la loi foncière 14/97 autorise le transfert de propriété de bâtiments urbains avec droits d'utilisation du sol automatiques sur toute la parcelle. C'est donc à ces quatre canaux qu'il revient d'assurer (quoique de manière inefficace) la distribution foncière puisque, sauf rare exception, l'accès au foncier est ouvert à tout un chacun, de sorte que les villes du Mozambique ne portent pas les stigmates de la pénurie de logements qui caractérise bien des villes africaines. Tout cela veut dire qu'il n'est pas

souhaitable de chercher à intervenir dans ces quatre mécanismes.

Les recherches ont aussi permis d'établir que 63 pour cent de la demande porte sur des terrains situés dans les zones péri-urbaines, 17 pour cent dans les zones urbanisées (Zona de Cimento – zone de béton) et 20 pour cent dans les ceintures vertes urbaines. Trois types de marché sont en fonctionnement dans les villes mozambicaines; ils ont beau être théoriquement distincts, ils se retrouvent étroitement imbriqués en pratique: foncier urbain, logement, et logement locatif. Les grands types d'intervenants qu'on y trouve à l'œuvre sont les pouvoirs publics, responsables de la distribution officielle; le secteur privé, qui opère dans le marché formel; et la société civile, qui opère sur les marchés informels (lotissement, sous-location ou occupation simple) sans aucune autorisation formelle préalable.

Ni les pouvoirs publics ni les marchés formels n'ont à eux seuls les capacités qu'exigerait une distribution efficace qui puisse satisfaire toute la demande de foncier dans les villes, ou pour faciliter l'articulation de cette demande avec les zones rurales avoisinantes. C'est désormais le marché qui progressivement supplante les pouvoirs publics comme principal mécanisme d'allocation foncière (notamment dans les zones péri-urbaines où la demande est la plus forte). Du coup, le foncier urbain se retrouve marchandisé et les valeurs foncières sont en hausse, au détriment de la justice sociale puisque les citoyens pauvres se retrouvent marginalisés.

Au Mozambique, l'expansion urbaine est un phénomène spontané. Le gouvernement se déclare incapable de la contrôler, tandis que le secteur privé observe que ce n'est pas son rôle, sauf lorsque des occasions d'investissement profitable se présentent. L'investissement est fonction des initiatives individuelles: les pauvres le font pour tenter de renforcer leur tenure, alors que les riches ne vont s'engager que lorsque celle-ci est garantie.

Les principales recommandations du second rapport

sont les suivantes:

1. Les mécanismes actuels de distribution du foncier urbain doivent être conservés, mais une procédure progressive d'enregistrement doit être instituée dans les meilleurs délais.
2. Il faut mettre en place de nouveaux modèles de gestion et d'administration foncières, qui facilitent la régularisation de toutes les transactions portant sur des droits informels et permettent de rendre l'utilisation des sols plus transparente, plus claire et plus durable.
3. Les dispositifs existants de prêt au logement doivent être revus pour inclure les pauvres et favoriser l'auto-amélioration.
4. Un système participatif de planification et de gestion de l'utilisation des sols décentralisé à l'échelon du quartier garantirait des approches plus inclusives des enjeux de l'urbanisation rapide.
5. Des zones tampon devraient être mises en place entre quartiers formels et irréguliers afin de sauvegarder l'agriculture urbaine tout en fournissant des services adéquats aux zones urbaines irrégulières.

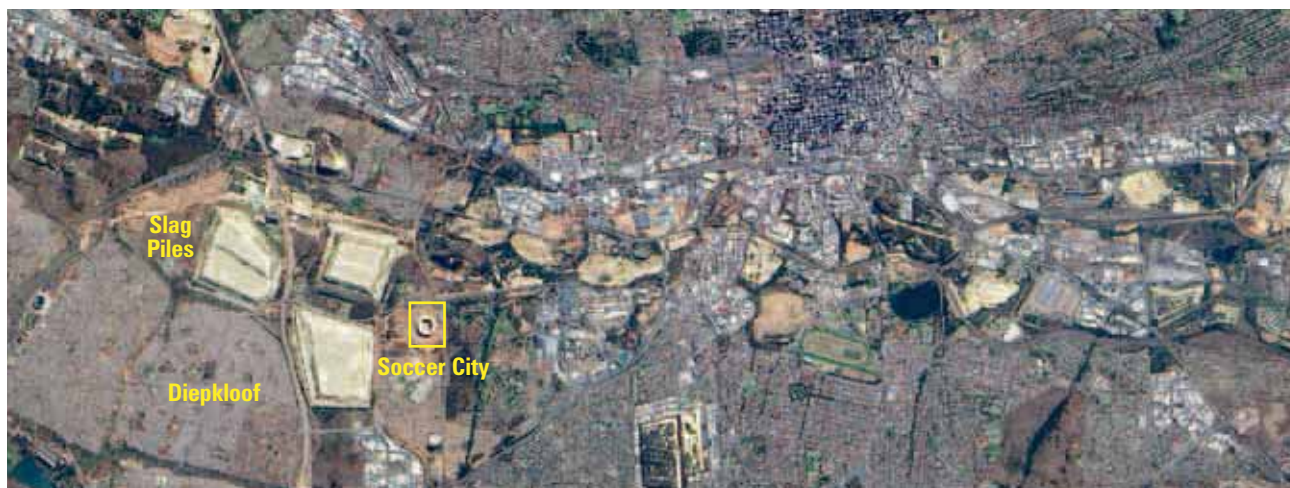
Le rapport souligne aussi l'incapacité du gouvernement et des municipalités à urbaniser les nouveaux terrains, mettre en place de nouvelles infrastructures ou fournir des services proportionnels à une demande accrue. Cette incapacité favorise l'exclusion des pauvres, l'expansion urbaine incontrôlée, l'apparition de nouveaux taudis plus étendus et une plus grande pauvreté dans les villes, et c'est pourquoi il faut le surmonter. Dans ces conditions, l'étude appelle à la mise en place de nouveaux instruments qui permettent aux officiels municipaux et aux autorités locales avoisinantes de mieux prévoir l'expansion de leurs territoires respectifs et les aident à mettre en place des mesures préventives pour inverser les tendances les plus défavorables, y compris la prolifération de la pauvreté urbaine.

Source: Negrão, J. Urban Land Markets in Mozambique, Cruzeiro do Sul - Research Institute for Development, Maputo, à paraître. www.iid.org.mz

Sous la pression de l'urbanisation rapide en cours, l'expansion territoriale des villes d'Afrique australe a abouti de plus en plus à la commercialisation de l'accès informel au foncier avec paiement en espèces ou en nature, y compris les ventes de biens-fonds saisis. Par conséquent, les transactions informelles sont désormais souvent consignées par écrit, ce qui donne au moins l'impression d'une sécurité de fait. Cela a amené certaines autorités publiques dans la sous-région à changer d'attitude. Ainsi à *Maseru*, où plus de 80 pour cent de la demande foncière en ville est satisfaite par le marché informel, les allocations coutumières sont routinièrement reconnues par le droit formel. Les biens-fonds acquis de manière informelle peuvent désormais être enregistrés en tant qu'emphytéoses en bonne

et due forme. Toutefois, même lorsqu'elles sont reconnues, les procédures informelles restent pleines de pièges, les droits fonciers étant souvent mal définis, à moins qu'il y ait des empiètements de limites de propriétés non résolus, et les contrats ne sont pas toujours exécutoires en droit formel. En outre, les droits de transaction restent disproportionnellement élevés, ce qui décourage souvent l'investissement foncier.

A *Maputo*, les marchés fonciers informels sont dominés par l'achat de terres rurales qui viennent d'être intégrées à la zone urbaine, le lotissement de parcelles urbaines existantes, et l'occupation de terrains urbains qui ne se prêtent pas à l'habitat. Sur ces marchés on échange des terrains non enregistrés, et ils servent avant tout les



▲ Johannesburg, Afrique du Sud. Image satellite du Soccer City Stadium. Construit à peu près comme un rectangle aux coins arrondis, le stade est fait de hauts murs qui projettent de longues ombres vers le sud-ouest. Pouvant accueillir 94.700 spectateurs, Soccer City est néanmoins éclipsée par des piles de scories se situant à proximité, et qui résultent de l'exploitation minière dans cette zone, plusieurs décennies durant. De l'autre côté de l'amas de scories non loin de Soccer City, se trouve Diepkloof, l'un des bidonvilles dont fait partie Soweto. Ce quartier, de forme à peu près circulaire, a des rues tracées selon une grille typique des zones résidentielles, avec de petites maisons, serrées les unes près des autres. ©NASA Earth Observatory

citadins pauvres et ceux qui n'ont pas accès au foncier par le biais des dispositifs publics d'allocation. Les marchés fonciers formels sont confinés aux quartiers en dur de *Maputo* (la zone de béton) et comportent l'échange de droits fonciers/immobiliers dûment enregistrés. Ils servent avant tout les citadins riches et portent sur les aménagements et les copropriétés horizontales.

En Afrique australe, la plupart des litiges fonciers surviennent entre individus, ou entre des individus et des autorités publiques nationales ou locales. C'est en Afrique du Sud que l'on trouve les mouvements populaires les mieux organisés de toute la sous-région, dont notamment *Abahlali base Mjondolo* et le Mouvement des sans-terre (*Landless People's Movement*). L'ironie veut que les pouvoirs publics et les propriétaires fonciers voient dans ces mouvements sociaux des activités répréhensibles, plutôt que des porte-voix de citoyens concernés.

Les autres litiges entre propriétaires fonciers individuels et autorités publiques portent sur l'appropriation sans indemnisation de terrains appartenant à des propriétaires coutumiers, ou lorsque l'indemnisation ne correspond qu'à la valeur d'améliorations non-terminées. Face à la puissance et à l'influence dominantes des pouvoirs publics, les propriétaires individuels ou regroupés en collectifs mal organisés sortent rarement gagnants de ces litiges. La plupart optent plutôt pour des solutions sans affrontement, soit qu'ils prétendent se conformer aux règles formelles, soit qu'ils les ignorent en toute discrétion.

Les litiges fonciers entre individus sont très courants, surtout dans les établissements irréguliers. Toutefois, les particularités sont telles d'un pays ou d'une ville à l'autre qu'il est difficile de citer des causes vraiment générales. Les litiges, surtout dans les marchés informels, portent souvent sur les ventes doubles ou multiples, des distributions foncières exorbitantes du droit par les pouvoirs publics, les contentieux sur les droits de propriété, l'extension des limites des parcelles, l'occupation non-autorisée et les droits de succession. Ces litiges se résolvent le plus souvent à travers des mécanismes informels auxquels participent des chefs coutumiers ou locaux. Toutefois,

en dépit de la nature souvent incertaine des droits fonciers dans les établissements urbains irréguliers ou informels, les litiges restés irrésolus finissent souvent devant les tribunaux officiels, où l'on est surpris de voir que la légalité de droits fonciers acquis de manière informelle est rarement contestée.

Quand les Établissements Irréguliers Suppléent aux Carences du Marché Foncier

Les marchés informels souffrent sérieusement de divers problèmes qui leur sont inhérents, tels que les conflits de droits de propriété ou le non-enregistrement, les ventes multiples et simultanées d'un même bien, des coûts de transaction élevés et des droits de propriété défectueux. Dans la sous-région, le double système de propriété et d'administration des sols fait peser une contrainte majeure sur le fonctionnement des marchés fonciers et du logement. Dans la plupart des villes d'Afrique australe, on ne dispose d'aucune information sur le nombre ou l'importance des transactions formelles ou informelles, des sommes ou des surfaces engagées, ou de la structure générale des valeurs foncières. Et ceci se produit alors que dans certaines villes de cette partie de l'Afrique, on estime que plus de 70 pour cent de la population n'accède au foncier qu'à travers les canaux informels.

En Afrique du Sud, les pauvres accèdent au foncier par la voie de l'occupation, du débordement ou de l'empiètement, ou encore des lotissements non-officiels, de la distribution par des chefferies ou commissions locales, ainsi que de diverses pratiques locatives. L'accès au foncier urbain en dehors du marché formel (établissements irréguliers et arrière-cours) s'est développé de 26 pour cent entre 1996 et 2006. Plusieurs études ont révélé que 63 pour cent des ménages dans les établissements irréguliers avaient participé au marché informel à travers l'achat d'un logement à quelqu'un d'autre. Pendant la même période, on estime à 14 pour cent la proportion de ménages habitant des parcelles viabilisées qui y avaient accédé par le marché informel, la proportion étant de 12 pour cent pour le Programme de reconstruction et développement (RDP).

6.4

La Géographie du Changement Climatique

Les Collectivités Locales et L'adaptation au Changement Climatique

Les villes occupent une position unique dans le débat sur le changement climatique. D'un côté, avec leur recours abondant aux combustibles fossiles pour le transport, l'industrie et la production d'électricité, les villes dégagent d'importantes quantités de gaz à effet de serre alors, que d'un autre côté, elles produisent de la valeur pour l'économie. Si l'on prend l'Afrique du Sud comme exemple, la consommation d'énergie par secteur est la suivante: industrie: 40 pour cent; transport: 24 pour cent; habitat résidentiel: 18 pour cent; extraction: sept pour cent; commerce: six pour cent; et agriculture: trois pour cent.³⁸ En milieu urbain, cette énergie provient de l'électricité et des combustibles liquides (essence, diesel, paraffine).

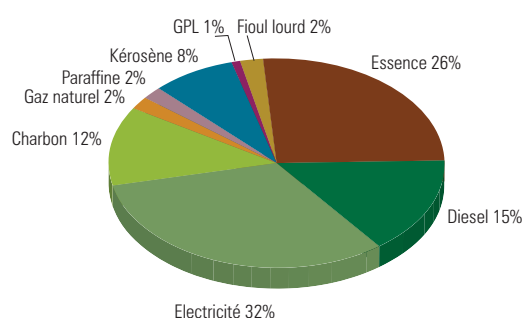
En milieu urbain, la structure des émissions carboniques liées à l'énergie est largement similaire, avec l'industrie en tête (50 pour cent) suivie par les transports (25 pour cent), l'habitat résidentiel (19 pour cent), le commerce (quatre pour cent) et les mines (un pour cent). Quant aux émissions de gaz à effet de serre par type d'énergie ou de combustible, l'électricité contribue 66 pour cent de celles de dioxyde de carbone (CO₂), contre 23 pour cent pour les combustibles liquides.³⁹

Les villes occupent aussi une position unique dans la mesure où elles font office de creuset de l'innovation politique ou en matière de gouvernance. Elles devraient donc jouer des rôles majeurs dans ce qui concerne le changement climatique. A l'échelon local, on peut prendre la mesure de ce rôle à travers ce que l'on a appelé le "dividende de l'autorité urbaine",⁴⁰ soit la multiplicité des fonctions qu'exerce celle-ci - réglementation, administration, fiscalité et autorisations, planification de l'utilisation des sols et leur aménagement, fourniture d'une large gamme de biens et services. Ce dividende permet aux responsables municipaux de soutenir ou encourager l'évolution des comportements, qu'il s'agisse du milieu des affaires ou des citoyens. Les collectivités locales sont bien placées

Les villes d'Afrique australe ont traditionnellement donné la priorité à l'automobile privée et il existe un puissant groupe de pression en faveur des routes qui influence les politiques de transport dans l'économie la plus importante, celle de l'Afrique du Sud. Bien que l'on s'accorde sur le besoin de se concentrer plutôt sur les modes de transport non-motorisés, les travaux dans ce sens ne sont pas assez soutenus et il n'existe aucune direction bien claire que les villes pourraient adopter pour l'avenir.

our e C

GRAPHIQUE 6.10: CONSOMMATION D'ÉNERGIE PAR TYPE DE COMBUSTIBLE – AGGLOMÉRATIONS SUD-AFRICAINES



Source: State of the Energy Report for the City of Cape Town 2007, p.25

pour soutenir et stimuler les industries vertes et économes en énergie. Elles entretiennent le lien continu le plus étroit avec la population, ce qui leur permet d'encourager les stratégies participatives et propa-pauvres face au changement climatique, et plus généralement à celui de l'environnement mondial.

La planification spatiale figure en bonne place parmi les grandes missions qui sont celles des collectivités locales. Toutefois, aujourd'hui comme par le passé, elle a favorisé des modèles urbains très dispersés comportant des temps de transport prolongés, l'habitat pour les plus pauvres étant relégué à la périphérie ou au-delà. Les carences des transports en commun, la préférence pour l'automobile privée et des véhicules mal entretenus figurent parmi les caractéristiques de toutes les villes de la sous-région.

Il est reconnu que l'Afrique a très peu contribué aux problèmes associés au changement climatique alors qu'elle risque d'en ressentir tout particulièrement les effets les plus néfastes. Cette inégalité à l'échelle mondiale se retrouve à celle des villes en Afrique australe, où la population pauvre qui y est la majorité va et vient en ville grâce aux transports en commun, ce qui réduit les émissions par tête, alors que les classes moyennes et les plus riches, beaucoup moins nombreuses, se déplacent en véhicule privé et produisent davantage de gaz à effet de serre. Dans les banlieues, on trouve de nombreux véhicules à moteur et des lignes d'autobus subventionnées. En revanche, les populations pauvres habitant la périphérie sont très mal desservies par le réseau d'autobus et se reportent donc sur des "taxis" informels plus efficaces. Le système ferroviaire, qui aurait pu réduire davantage les émissions nocives, a vu baisser le nombre de ses usagers, en raison surtout de la mauvaise qualité du service, de la

mauvaise sécurité à bord et d'une mauvaise intégration avec les autres modes de transport (autobus et taxis informels) (DBSA, 2006: 41). Quant aux taxis informels, pour plus efficaces qu'ils soient, ils se caractérisent par leur désinvolture vis-à-vis des passagers, des types de conduite dangereux, ainsi que des véhicules surchargés et mal entretenus.

L'inégalité domine aussi dans le domaine de l'électricité, dont la production est une source majeure de CO₂. Chez les ménages pauvres du Cap, 10 à 15 pour cent du revenu va à l'énergie, contre 3 à 5 pour cent chez les ménages aisés. Les ménages privés de tout accès, soit les plus pauvres, contribuent seulement six kilos de CO₂ par mois, contre 240kg pour ceux à bas revenus et jusqu'à 750kg par ménage et par mois dans les classes moyennes et supérieures.⁴¹

Les collectivités locales peuvent réduire la dépendance pétrolière des villes et leur empreinte carbonique de diverses façons, dont notamment les suivantes:

- la conception des villes, des quartiers et des bâtiments doit donner la priorité à l'efficacité énergétique, au raccourcissement des déplacements, aux cycles et aux transports en commun plutôt qu'aux modes de transport motorisés privés;
- une législation et des interventions qui allient l'environnement et l'économie, y compris les énergies renouvelables dans l'industrie, les bâtiments publics et résidentiels, et plus généralement l'intégration de politiques vertes dans les réglementations municipales;

- avec le "dividende de l'autorité urbaine," les gestionnaires urbains sont bien placés pour privilégier des stratégies vertes en matière de marchés publics, qui donnent la priorité à l'adaptation ou l'atténuation du changement climatique;
- la mise en commun des fonctions d'approvisionnement des municipalités en matière de services, biens et technologies "vertes" permettrait de faire des économies tout en parvenant à une masse critique de choix qui anticipent sur le changement climatique, avec la demande qui s'ensuit pour des produits et services innovants; et
- la mise en place de programmes d'incitation pour le développement d'entreprises vertes.

Changement Climatique et Villes: Que Savons-Nous?

Ces 10 dernières années, les gouvernements d'Afrique australe ont mis au point des cadres nationaux concernant le changement climatique qui visent à équilibrer les politiques d'atténuation et d'adaptation tout en cherchant à favoriser des économies et des sociétés plus résistantes à ce changement et à plus faible consommation de carbone. Ces mesures visent à intégrer politiques nationales et initiatives mondiales, mais elles se déploient surtout en dehors de la sphère municipale.



▲ Un exercice de simulation des inondations au Mozambique. ©David Gough/IRIN

Dans son 4^e Rapport d'évaluation, le Groupe international sur le changement climatique (GICC/IPCC) indique qu'en Afrique, une hausse de 2°C des températures conduirait à une réduction de 50 pour cent des récoltes en 2020. Il n'est donc pas surprenant que les politiques de réponse au changement climatique qui se font jour en Afrique australe (ainsi au Botswana et en Zambie) se concentrent sur l'agriculture. Les ministres de l'agriculture, de l'environnement et de l'eau sont responsables des politiques déployées dans ce domaine, où le secteur urbain demeure largement invisible. Cela place les autorités urbaines et les parties prenantes locales à la traîne et à la marge des grands débats. La plupart en sont encore aux premières phases et à l'apprentissage, et se montrent plus réactives que proactives et déjà très impliquées. Seuls le Mozambique (voir Encadré 6.4) et l'Afrique du Sud, où la montée du niveau des mers due au changement climatique menace des centres économiques aussi importants que *Maputo*, *eTekwini* et *Le Cap*, ont inclus une dimension urbaine dans leurs stratégies nationales. Toutefois, les dispositions prises par les villes de l'intérieur (*Johannesburg*, *Harare*, *Tshwane*, *Lusaka* et *Gaborone*) en ce qui concerne la raréfaction de l'eau, de l'énergie et de l'alimentation ne s'articulent pas bien avec les stratégies nationales.

Pour devenir plus conscientes et plus familières des problèmes et se mettre mieux à même d'influencer des réactions véritablement nationales au changement climatique, les collectivités locales ont compris le besoin de renforcer les réseaux et partenariats inter-villes, notamment dans le cadre du Conseil International pour les

Initiatives Environnementales Locales (ICLEI) et de Cités Unies (UCLG), comme l'a montré en juillet 2009 la réunion à Tshwane d'un sommet pour mettre au point une feuille de route sur le changement climatique entre autorités locales et autres partenaires. Ces réseaux permettent aux autorités urbaines de partager leurs connaissances sur le changement climatique et de faire pression sur les gouvernements nationaux et les donateurs internationaux en faveur du renforcement des capacités et le financement des stratégies de réduction d'émissions nocives dans les villes. L'Afrique du Sud a bénéficié de son partenariat avec le Gouvernement du Danemark à travers le Programme de gestion de l'environnement urbain (UEMP). Le Réseau des villes d'Afrique du Sud a été capable de mettre au point de nouveaux programmes d'atténuation qui peuvent être financés par les systèmes de financement des infrastructures nationales. Le Réseau rassemble un certain nombre de municipalités, d'où toute une série de retombées positives à bref délai. A l'échelon local, les partenariats avec les organisations professionnelles et les centres de recherche ont un rôle majeur, comme celui qui en Afrique du Sud a été noué avec le "Conseil de la construction verte" pour la mise au point d'un système de certification écologique, et avec l'Institut national de la biodiversité sur les stratégies urbaines en la matière, reforestation comprise. En 2009, la ville du *Cap* a établi un centre de réflexion sur le changement climatique regroupant universitaires et chercheurs, qui doit produire diverses évaluations destinées à permettre à la ville de mieux anticiper les problèmes.⁴²

ENCADRÉ 6.4: MAPUTO EN TÊTE DE L'INITIATIVE "VILLES ET CHANGEMENT CLIMATIQUE" EN AFRIQUE AUSTRALE

C'est à la demande de son Conseil d'administration qu'ONU-HABITAT a lancé, au début de 2009, son Initiative Villes et Changement Climatique pour appuyer le réalignement massif, à travers le monde, des politiques publiques en faveur de l'adaptation et de l'atténuation. L'Initiative fournit aux autorités urbaines l'expertise, les conseils, les méthodologies et l'information dont elles ont besoin pour faire face à cet énorme défi. Le nouveau Réseau du développement urbain durable (SUD-Net) vient compléter ces efforts (voir Encadré 6.5). Le projet dans son ensemble bénéficie de la collaboration des Programmes des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et pour l'Environnement (PNUE) ainsi que d'une vaste gamme de divers organismes spécialisés.

Aucune autre partie du monde n'est aussi exposée que l'Afrique aux effets du changement climatique. Il était donc naturel que deux villes du continent – Maputo, capitale du Mozambique, et Kampala, capitale de l'Ouganda –figurent parmi les quatre agglomérations du monde en développement qui ont été choisies pour lancer l'Initiative. Elles illustrent en effet parfaitement toutes les deux le type de menaces qui pèsent sur les zones urbaines des pays en développement.

Situé au bord de l'océan Indien, Maputo (1,1

million d'habitants, et près de trois millions pour la métropole) est très exposé aux effets du changement climatique. L'accroissement rapide de la population se répercute sur la demande de logements et d'infrastructures, les habitants les plus pauvres étant relégués dans les zones le plus à risques.

Une première évaluation des effets potentiels du changement climatique a été réalisée au titre de l'Initiative et a inventorié cinq domaines particulièrement vulnérables: (i) les zones et écosystèmes côtiers; (ii) les zones de peuplement et les infrastructures; (iii) santé, sécurité alimentaire et gestion des déchets; (iv) le système de transport; et (v) les zones humides et l'agriculture urbaine. A Maputo, les risques les plus destructeurs liés au changement climatique sont les inondations, la sécheresse, la montée du niveau des mers et les tempêtes (cyclones). Les risques d'inondation sont majeurs dans les zones de faible élévation où se trouvent concentrés bidonvilles et taudis.

L'évaluation a aussi défini les six grands types de mesures à prendre pour concevoir une stratégie bien adaptée pour Maputo: (i) faire participer les principales parties prenantes des secteurs privé, public et universitaire, la société civile et les partenaires du développement pour susciter une

prise de conscience des effets du changement climatique dans tous les domaines; (ii) mettre en place un dispositif institutionnel bien adapté entre la municipalité et le gouvernement; (iii) créer une unité de réduction des risques de catastrophes naturelles au sein de la municipalité; (iv) évaluer de manière plus approfondie les effets possibles du changement climatique sur Maputo, pour pouvoir arrêter les mesures d'adaptation ou d'atténuation qui s'imposent; et (vi) mettre au point des méthodes et instruments pour l'analyse des effets du changement climatique, afin de faciliter la planification financière, les décisions et la préparation d'un Projet d'adaptation et d'atténuation du changement climatique qui énumérerait les interventions prioritaires à court, moyen et long terme, et (vii) mettre en place des dispositifs de coordination avec de nouvelles initiatives ou des projets en cours, pour inventorier ensemble les sources de financement possibles afin d'assurer la continuité des opérations.

L'un des premiers résultats de l'évaluation préliminaire a pris la forme d'un projet de conservation des palétuviers dans les environs de Maputo, qui va permettre de démontrer les méthodes et les effets des démarches d'adaptation/atténuation.

ENCADRÉ 6.5: UN RESEAU INNOVANT POUR DES MUNICIPALITES "DURABLES"

Le changement climatique est un sujet vaste et complexe et si les villes doivent devenir plus "durables" tous les échelons du gouvernement doivent bénéficier d'une large gamme de connaissances et d'expériences. Telle est la raison d'être du Réseau du développement urbain durable (SUD-Net), qui s'étend au monde entier et porte sur diverses disciplines, avec le soutien d'ONU-HABITAT.

SUD-Net appuie les municipalités de diverses façons: mobilisation de partenaires et de réseaux, création de partenariats, lancement de projets innovants en faveur des plus pauvres, acquisition et partage des connaissances, et dissémination des bonnes pratiques. Le Réseau donne accès à des informations constamment mises à jour (instruments, directives, panoplies et documents) ainsi qu'aux réactions que peuvent susciter les débats, initiatives et projets en cours aux échelons mondial, régional, national et local. SUD-Net aide aussi au renforcement des capacités institutionnelles à travers une gouvernance et un leadership améliorés sur fond de décentralisation généralisée. Au cours de sa première année, des liens ont été noués avec divers réseaux urbains, conseils municipaux et universités, ainsi qu'avec la Banque mondiale.

Les Stratégies Urbaines d'adaptation et le Secteur de l'énergie

L'Afrique australe va devoir faire face à une crise de l'énergie, comme l'ont montré les sérieuses pénuries qui de 2005 à 2007 ont affecté l'industrie, les affaires et plus généralement la qualité de vie. La sous-région dépend des ressources hydro-électriques et des centrales thermiques à charbon et est approvisionnée par des entreprises nationales comme ESKOM (Afrique du Sud), *NamPower* (Namibie), ZESCO (Zambie), *Empresa Nacional d'Electricidade* (Angola) et *Electricidade de Moçambique* (Mozambique).⁴³ Or la sous-région étant sujette aux sécheresses, la production hydroélectrique est particulièrement vulnérable, et les variations récentes du climat n'ont pu qu'aggraver la situation. En Afrique du Sud, les centrales nucléaires fournissent moins de cinq pour cent de la production nationale et l'expansion du parc suscite des controverses. En attendant, c'est une proportion massive – 74 pour cent – de la production qui provient des centrales à charbon.

La sous-région produit et consomme plus de 80 pour cent de toute l'électricité en Afrique sub-saharienne. Cela n'a pas empêché la production des installations actuelles de tomber bien en-deçà de la demande, et la différence n'a pu être comblée que grâce à des importations en provenance de la République démocratique du Congo, dont l'économie utilise très peu la vaste production. En Afrique du Sud, ce sont l'industrie, les mines et les villes qui consomment le plus d'énergie. Les 10 plus grandes villes consomment 50 pour cent de l'électricité, dont 96 pour cent produite par ESKOM et au moins 70 pour cent à partir de charbon à faible pouvoir calorifique (mêmes proportions au Zimbabwe et en Namibie).⁴⁴ Si l'on prend *Le Cap* comme exemple, l'électricité thermique (charbon) représente 28 pour cent de la consommation d'énergie mais contribue 66 pour cent au total des émissions carboniques de l'agglomération.⁴⁵

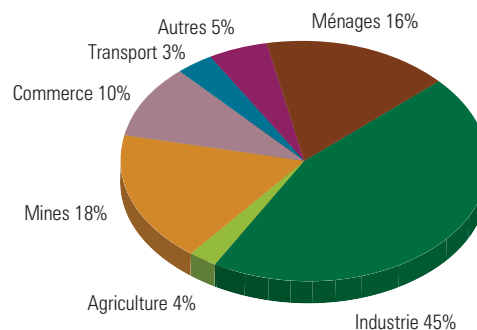
Dans les provinces où le tissu industriel est le plus dense, comme celle de *Gauteng*, les émissions sont encore plus importantes. Comme le montre le Graphique 6.11, les principaux utilisateurs d'électricité sont l'industrie manufacturière, les mines et la consommation des ménages venant en deuxième et troisième position.

Cette situation suggère que toute réduction notable des émissions carboniques liées au charbon va devoir passer par des bouleversements dans les sources d'alimentation de l'industrie et du secteur minier, des réductions dans le secteur du commerce et des ménages ne pouvant avoir qu'un effet limité.

Chez les ménages, les inégalités persistent dans la consommation d'énergie. L'extension du réseau aux pourtours urbains et au-delà coûte cher, de sorte que bien des populations urbaines plus pauvres n'ont aucun accès à l'électricité. Les conséquences sont manifestes à *eTekwini* et *Luanda*, où le manque d'électricité dans les quartiers pauvres est pallié par l'usage général des bougies, de la paraffine ou du charbon de bois. Il s'agit naturellement là de sources majeures d'incendies, tandis que le charbon de bois va de pair avec un environnement péri-urbain dégradé, des émissions de gaz à effet de serre, la pollution domestique et de sérieux problèmes pulmonaires. Le coût initial de l'approvisionnement universel en électricité peut paraître élevé, mais il n'y a aucune autre solution à long terme. Il conviendrait ici de garder à l'esprit que pendant la période coloniale, l'une des raisons de l'extension de l'électricité à *Harare* et *Bulawayo* ne fut autre que la préservation de l'environnement face aux dangers de l'exploitation du bois de chauffe dans les pourtours urbains.

La crise énergétique plus ou moins ouverte que connaît l'Afrique australe se caractérise aussi par le vieillissement des centrales et du réseau. Tel est particulièrement le cas des centrales au charbon au Zimbabwe. Quoique l'industrie du pays ne tourne qu'à 10 pour cent de ses capacités, la demande est supérieure à l'offre et la situation ne va qu'empirer dès que l'industrie fonctionnera ne serait-ce qu'à 50 pour cent, comme il est prévu à court terme. Toutefois, avec le redressement économique au Zimbabwe et celui de l'Afrique du Sud après la fin du ralentissement mondial, on peut s'attendre à une crise énergétique encore plus grave dès 2010, avec la reprise des délestages.⁴⁶ La crise a été manifeste pendant la Coupe du monde de football en 2010, alors que la demande d'électricité culminait déjà en

GRAPHIQUE 6.11: STRUCTURE DE LA CONSOMMATION D'ÉLECTRICITÉ EN AFRIQUE DU SUD



Source: Compiled from DBSA (2006: 74)



▲ Une centrale électrique au charbon au Cap, Afrique du Sud. ©Simisa. Licenced under the Creative Commons Attribution-Share Alike 3.0 Unported Licence

cette période hivernale: les populations pauvres ont été les premières visées par les délestages qui visaient à éviter les coupures dans les zones associées à l'événement.

La crise tient aussi à la structure du secteur de l'énergie: les sociétés nationales sont responsables de la production, de la transmission et de la distribution, et les autorités locales n'ont leur mot à dire ni sur la production ni sur l'utilisation de l'énergie. Les dispositifs législatifs et institutionnels ne donnent aux municipalités aucun pouvoir en matière d'énergie, ni n'encouragent les producteurs à investir dans des sources renouvelables. Dans ces conditions, la crise de l'énergie en Afrique australe donne l'occasion de changer et d'encourager l'investissement décentralisé dans ces nouvelles sources, surtout au vu du potentiel important qui est celui des éoliennes et de l'énergie solaire pour l'eau chaude et l'éclairage domestiques. On pourrait aussi explorer la possibilité pour des villes côtières comme *Maputo*, *Durban* et *Le Cap* d'exploiter l'énergie des vagues. Les autres sources qui restent à développer à fond sont les biocarburants et l'électricité issue des déchets et de la canne à sucre. Quant à la conservation de l'énergie, elle n'est ni encouragée ni récompensée par les pouvoirs ou

dispositifs publics. Des campagnes d'information auprès des usagers, accompagnées de technologies bien adaptées, pourraient permettre d'importantes économies. Le déploiement de chauffe-eau solaires à grande échelle pourrait à lui seul économiser 20 à 30 pour cent de la consommation d'énergie des ménages.

On considère généralement que l'énergie solaire se prête mieux à l'électrification rurale qu'aux besoins des villes. La sous-région dépend encore largement de centrales au charbon, sans égard pour l'environnement. Ce sont les énormes réserves de charbon qui semblent dicter les choix et les investissements des grands producteurs, plutôt que les considérations liées au changement climatique. Ainsi, dans son dernier programme ESKOM engage l'Afrique du Sud dans une voie qui va exactement à l'encontre du revirement des pouvoirs publics en faveur d'une économie "faible en carbone".⁴⁷ Certaines initiatives isolées n'en pointent pas moins dans la bonne direction, comme la diversification des sources d'énergie urbaines entreprise à *eTekwini* pour la conversion en courant électrique des gaz de trois décharges contrôlées. Cette technique réduit les émissions nocives et peut produire 10 mégawatts par an.

6.5

Les Nouveaux Enjeux

Le Rôle des Grands Événements Sportifs Dans le Développement

L'année 2010 aura été riche en grands événements sportifs en Afrique australe. La Confédération africaine de football a organisé la Coupe africaine des Nations en janvier 2010 dans quatre villes d'Angola où les Chinois ont construit quatre nouveaux stades, refait des routes et amélioré les aéroports. La dernière phase de la Coupe du monde de football s'est déroulée dans neuf villes d'Afrique du Sud de juin à juillet 2010, les matches inaugural et final ayant lieu à *Johannesburg*. C'est sur ce dernier événement que l'on se concentrera ici, après avoir observé que la justification et les retombées en termes de développement sont les mêmes partout, y compris pour les Jeux panafricains qui ont eu lieu à *Maputo* pendant le second semestre de 2010.

On continue à voir dans les grands événements sportifs de bons catalyseurs pour le développement du pays d'accueil. C'est l'occasion de présenter celui-ci sous un jour favorable et d'en améliorer l'image

tout en attirant l'investissement, les créations d'emplois et le tourisme, avec en héritage des aménagements urbains (infrastructures et logement).⁴⁸ En Afrique australe, on attendait surtout les bénéfices de l'investissement dans les infrastructures (stades, communications, loisirs, transports, hôtels, sécurité).⁴⁹ Au stade des projets en 2004, on estimait que le budget serait de l'ordre de SAR15 milliards (US \$1.9 milliard), dont SAR8.4 milliards (US \$1.08 milliard) et SAR6.7 milliards (US \$865 millions) pour les stades et les infrastructures, respectivement,⁵⁰ financés par des partenariats entre autorités locales et investisseurs privés.⁵¹ Au-delà d'événements sportifs réussis, il s'agissait d'intégrer les investissements qui y étaient liés à des projets plus vastes d'amélioration urbaine en Afrique du Sud.

C'est là le principal avantage que le pays comptait tirer de la Coupe du monde de 2010.⁵² L'héritage va aussi jusqu'à la *transformation*, c'est-à-dire non seulement la transmission d'une génération à une autre mais aussi la transformation d'une société qui passe d'une phase à l'autre. Au-delà des bénéfices économiques sous forme d'emplois, il s'agissait de promouvoir des espaces urbains inclusifs tout en s'éloignant de l'économie politique qui à l'ère de l'apartheid marginalisait la majorité de la population. L'événement a suscité un retour sur l'identité nationale tout en réaffirmant l'appartenance au pays, à la sous-région et au monde entier. A la différence de la Coupe du monde de rugby de 1995, par exemple, celle de 2010 a mis en relief l'intégration de la majorité noire sud-africaine, et plus généralement de l'Afrique, dans la société du monde entier, montrant par là que les Africains étaient non seulement consommateurs de cette culture mondiale, mais aussi capables de la produire.

Les pays voisins – Angola, Botswana, Lesotho, Mozambique, Namibie, Swaziland, Zambie et Zimbabwe – se sont servis de la Coupe du monde pour développer leur propre tourisme. A cet égard, la Zone de conservation transfrontières (TFCA, sept pays) a offert aux touristes une large gamme de choix. La ligne ferroviaire ralliant *Maputo* à l'Afrique du Sud a été améliorée (US \$57 millions) et des hôtels, casinos et installations de loisirs ont été construits (US \$500 millions).⁵³ Les retombées ont manifestement dépassé le sport, renforçant les échanges de biens et de visiteurs dans le couloir de développement *Maputo-Johannesburg*. L'intégration politique au sein de la Communauté sous-régionale de développement (SADC) a aussi été intensifiée, et les Africains, y compris ceux de la diaspora, ont



▲ Les supporters des Bafana Bafana, lors de la Coupe du Monde 2010.
© Jonathan Larsen/Shutterstock

partagé un sentiment de réussite et d'appartenance à la communauté mondiale (voir Encadré 6.6).

Le football est le sport préféré d'une majorité des Noirs pauvres en Afrique australe. Organiser l'événement en Afrique du Sud et notamment à proximité immédiate des zones de pauvreté a été bon pour leur moral, avec un sentiment de triomphe et d'égalité largement partagé dans la sous-région. La Cité du football (*Soccer City*), où se sont déroulés la cérémonie d'ouverture et six matches, jouxte Soweto, le plus vaste bidonville de la sous-région. De même en Angola, la Coupe africaine s'est disputée dans des stades situés dans les quartiers pauvres ou juste à côté, d'où l'impression d'un aménagement inclusif et d'une citoyenneté à l'échelle mondiale.

De nouveaux stades ont été construits pour accueillir les compétitions dans chacune des villes d'accueil. Le stade Moses Mabhida de *Durban* illustre bien la façon dont les infrastructures de la Coupe du monde ont servi à l'aménagement urbain et aux stratégies économiques locales. La ville portuaire espère, après 2010, pouvoir accueillir les Jeux olympiques ou ceux du Commonwealth et autres événements panafricains. Le stade de 70 000 places a été conçu pour marquer le profil de la ville de façon singulière et, de manière plus pratique,

stimuler son économie.⁵⁴ Le symbolisme politique de l'unité (celui du drapeau national) se retrouve dans une arche en Y qui surplombe tout le bâtiment. Dans un pays et une sous-région où les tensions raciales ne sont jamais loin de la surface, ce symbole physique est une bonne projection du désir d'unité sociale du pays.

Certains observateurs ont mis en question les emplois et autres effets économiques induits de ces grands événements sportifs, mais il faut dire qu'ils suscitent quelques préoccupations plus immédiates et plus pratiques en matière de développement urbain.⁵⁵ En Afrique du Sud, le gouvernement y a vu une occasion de redistribuer les aménagements et de justifier des projets qui autrement n'auraient jamais vu le jour. Le complexe de logement N2 Gateway du *Cap*, par exemple, a été construit plus vite que d'habitude pour agrémenter la zone avant la Coupe du monde, alors qu'il avait été prévu depuis des dizaines d'années.⁵⁶ L'expulsion en masse des habitants de l'endroit et la résistance obstinée de certains occupants illégaux ont mis en relief l'inégalité qui reste le lot de diverses catégories sociales. On a observé la même chose – déplacements de populations pauvres, accusations de violation des droits et de corruption – à propos du stade Mbombela dans la province de Mpumalanga. Ces déplacements forcés ont été comparés à ceux du temps de l'apartheid. Pourtant, tout le discours suscité par la Coupe du monde et le soutien massif dont elle a pu jouir sur place et dans le reste du pays auront permis aux autorités de poursuivre leur action et de surmonter les résistances.

Cet exemple montre que les retombées positives des grands événements sportifs n'ont rien d'uniforme et peuvent être contestées par ceux qui se voient exclus et expulsés. En dépit du soutien enthousiaste général dont a bénéficié la Coupe en Afrique du Sud, et sur le continent dans son ensemble, ceux qui habitaient à côté des stades ont été perturbés. A Soweto, près de *Johannesburg*, les vendeuses de produits alimentaires ont été interdites d'occuper leurs points de vente habituels à l'entrée de *Soccer City* pour toute la durée de la compétition. La politique consistant à maintenir les



▲ Supporters lors de la Coupe du Monde 2010. ©NewZimbabwe.com

ENCADRÉ 6.6: AFFIRMATION NATIONALE ET APPARTENANCE À L'ÉCHELLE MONDIALE

La Coupe du monde de 2010 aura aussi laissé des traces positives au Zimbabwe, pays dont l'économie et la population commencent à émerger d'une décennie d'agitation sociale et de dépression économique. Une visite de l'équipe de football du Brésil pour un match amical contre l'équipe nationale en juin 2010 a rendu leur fierté aux Zimbabwéens et renforcé leur sentiment d'appartenance à la communauté mondiale. Quelque 60 000 spectateurs y auront assisté, dont le président et le premier ministre, sans compter ceux qui par millions l'ont suivi au travers des ondes, d'autres se contentant de savourer l'idée qu'une fois dans leur vie le Brésil, cinq fois vainqueur de la Coupe, était venu jouer dans leur pays, où aucune équipe étrangère n'était venue depuis l'indépendance. L'événement a suscité l'attention des moyens de communication non-africains, et pour la première fois de manière positive. Il a laissé un sentiment d'espoir et de confiance tout en réaffirmant qu'en dépit de 10 années de troubles, les Zimbabwéens étaient unis, peuple digne et déterminé dont les dispositions chaleureuses font du pays un bon endroit où investir pour les étrangers.

Source: New Zimbabwe.com, 3 juin 2010.



▲ Le Stade Moses Mabhida, à Durban, Afrique du Sud. © Jbor/Shutterstock

pauvres à l'écart a privé ces femmes de bonnes affaires pendant tout ce temps,⁵⁷ contrastant fortement avec le bénéfice sans précédent (et détaxé) de trois milliards de dollars US qu'aurait réalisé la Fédération internationale de football-association (FIFA) organisatrice de l'événement.⁵⁸ Pareillement, à *Luanda*, où l'offre d'électricité est, au mieux, plutôt faible, les pauvres ont été incapables d'assister à la retransmission télévisée des matches de la Coupe africaine des Nations, le courant disponible ayant été détourné ailleurs. Manifestement, pauvreté et inégalités très marquées sont des situations tellement bien établies qu'elles peuvent faire obstacle à une distribution égale des bénéfices des grands événements sportifs et des aménagements urbains qui y sont liés.

Toutefois, dans l'ensemble, la Coupe du Monde 2010 a dépassé les attentes et fait taire les "Afro-pessimistes." Elle a été bien organisée et bien accueillie, ce qui a eu un effet galvanisant sur les sports en Afrique. Outre la *vuvuzela*, elle a fait la promotion du potentiel de la sous-région dans divers domaines, mettant en valeur la transition en cours en Afrique australe tout en rappelant au monde la pauvreté et l'inégalité prononcées qui minent le rêve d'une société inclusive tournant le dos à l'apartheid. Tirant parti de cette fenêtre qui l'a mieux fait connaître du monde et suscité l'empathie, l'Afrique australe devrait déployer les politiques radicales de lutte contre les inégalités et les réformes des structures économiques qui s'imposent pour réduire la pauvreté. L'enthousiasme, l'unité d'intention et l'efficacité avec laquelle les dirigeants ont organisé la Coupe du Monde devraient maintenant être mis en œuvre dans les domaines du logement, de l'eau, de l'électricité, de la santé et de l'instruction. Comme le disait Ellen Chauke, chômeuse de 56 ans qui a manifesté au début de la Coupe, les Africains pauvres n'étaient pas opposés à celle-ci, mais :

*Nous sommes contre un gouvernement qui ne traite pas la population de façon correcte. Nous vivons toujours dans des cabanes. Nous n'avons pas l'électricité. Nous n'avons pas l'eau courante et nous avons une toilette pour 100 personnes. Nous voulons que le monde sache que l'Afrique du Sud ne marche pas pour [toute] sa population.*⁵⁹

Le Développement Transfrontalier: Quelques Aperçus du Couloir de Maputo

Depuis les années 1990, des couloirs d'aménagement transfrontaliers et des initiatives de développement spatio-économiques ont été promus de manière officielle pour exploiter le potentiel de croissance dans les couloirs de transport et plus généralement en Afrique australe.⁶⁰ Toutefois, la sous-région a aussi vu se développer spontanément de nouveaux couloirs qui tirent parti de frontières très perméables qui ont permis des rapports constants – sociaux, culturels, humains et économiques – dans la majeure partie de la sous-région pendant des siècles. À l'époque coloniale, ces couloirs informels ont contribué à l'intégration des économies locales dans les flux du commerce mondial. Ils sont devenus des canaux ou des territoires pour la main d'œuvre migrante minière et agricole d'Afrique et de Rhodésie (aujourd'hui Zimbabwe). Le couloir de *Tete* (Zimbabwe, Mozambique et Malawi), celui de *Beira* (Zimbabwe et Mozambique), celui de Limpopo-Gauteng (Zimbabwe et Afrique du Sud) et celui de *Maputo* (Mozambique et Afrique du Sud) sont des exemples de couloirs spontanés dont certains ont été officiellement reconnus pendant l'époque coloniale.

Le couloir Maputo-Gauteng

Au début des années 1900, des accords entre l'Afrique du Sud et le Mozambique ont donné à la *Witwatersrand Native Labour Association* (WENELA), qui représentait les grandes firmes minières d'Afrique du Sud, le droit de recruter au Mozambique des travailleurs noirs à condition que 47,5 pour cent des flux d'exportations en provenance du Witwatersrand (aujourd'hui la région de Gauteng) passe par *Maputo*.⁶¹ Il en est donc résulté un couloir économique, de transport et de population reliant *Maputo* à *Gauteng* (voir Carte 6.3). Dans les années 1970, c'étaient déjà 44 pour cent des exportations de Gauteng qui se dirigeaient vers Maputo, mais ce chiffre a baissé pendant la guerre civile des années 1980 au Mozambique et une bonne part des infrastructures avait été laissée à l'abandon.⁶²

Le Mozambique a mis en place des couloirs du même type avec

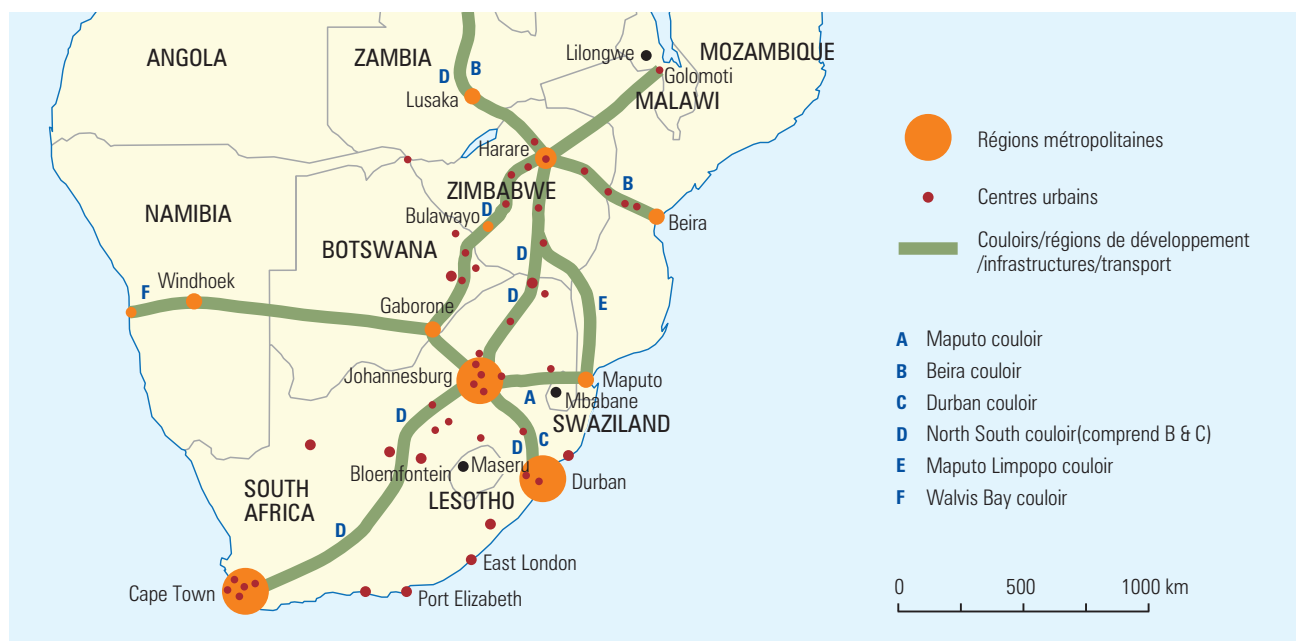
ce qui était encore la Rhodésie (couloir de *Beira*) et avec le Malawi (couloir de *Tete*). D'un point de vue fonctionnel, ces couloirs s'étendent bien au-delà des limites étroites des routes et voies ferrées pour inclure des espaces commerciaux permanents de part et d'autre, ce qui crée de nouvelles occasions pour le petit commerce, la contrebande, etc. Des flux de populations de la sous-région, pour la plupart des femmes faisant le commerce de diverses marchandises, se sont mis à desservir les travailleurs en migration. Toutefois, ces économies transfrontalières de fait restent largement à l'écart des débats intellectuels qui informent la politique de développement régional intégré. Lorsque l'on parle de régions officielles comme le Couloir de développement Maputo-Gauteng, il convient de garder à l'esprit les origines et objectifs, la gouvernance et les effets des facteurs historiques et sociaux sous-jacents.

CARTE 6.3: LE COULOIR DE DÉVELOPPEMENT MAPUTO-GAUTENG



Source: SADC (2007) Report of study on the corridor/Spatial Development Initiative. Gaborone: SADC Secretariat

CARTE 6.4: LES COULOIRS TRANSFRONTALIERS DE DÉVELOPPEMENT EN AFRIQUE AUSTRALE



Source: Beacon Mbiba (conception), Afua Afouwaah Adu-Boateng (realisation)

Après l'avènement du gouvernement majoritaire en Afrique du Sud et la fin de la guerre civile au Mozambique quelques années auparavant, les deux pays ont révisé le mode de fonctionnement officiel du couloir *Maputo-Gauteng* pour en faire un projet de développement territorial et économique. Comme ce fut le cas pour le couloir de *Beira* dans les années 1980, la réhabilitation et l'amélioration des infrastructures de transport (la route à péage N4, les voies ferrées et les installations portuaires) se sont trouvées au cœur de cette initiative, afin de faciliter les mouvements de marchandises entre Gauteng et le port de *Maputo*. Toutefois, à la différence du couloir de *Beira*, celui de *Maputo-Gauteng* contribue aussi au développement tant de la Province de *Maputo* – qui abrite quelque 40 pour cent de la population mozambicaine – et la Province sud-africaine de Mpumalanga que traverse une bonne part du couloir. Les investissements dans l'industrie, l'agriculture et le tourisme figurent parmi les priorités, et les bénéfices sont supposés se répandre à tous les niveaux dans l'ensemble de la région.

Les Autres Grands Couloirs de Développement Transfrontières en Afrique Australe

Le Tableau 6.7 illustre la diversité des couloirs de développement dans la sous-région. Aucun ne bénéficie d'autant d'investissements privés que celui reliant *Maputo* à *Gauteng*, alors que dans celui de *Beira* le secteur public est prédominant. Toutefois, dans le modèle qui tend aujourd'hui à remporter le plus de suffrages, les infrastructures publiques tendent à céder le pas à une croissance tirée par le marché et orientée vers l'exportation, qui s'appuie sur un positionnement concurrentiel dans l'économie internationale.

La structure institutionnelle de chaque couloir de développement est largement fonction du passé et des occasions qui se présentent dans les pays participants. Le couloir *Maputo-Gauteng* montre que les forces du marché qui président à sa remise en état laissent peu de place au développement centré sur les populations tel que peuvent l'imposer les pouvoirs publics. Les grands projets d'investissement

TABLEAU 6.7: LA DIVERSITÉ DES COULOIRS DE DÉVELOPPEMENT TRANSFRONTALIERS EN AFRIQUE AUSTRALE

Couloir et tutelle institutionnelle	Géographie et objectifs	Projets principaux
Maputo <ul style="list-style-type: none"> Maputo Corridor Logistics Initiative Ministère des Transports d'Afrique du Sud Ministère des Transports du Mozambique 	Relie la Province de Gauteng (Johannesburg, Pretoria, etc.) au port le plus proche: Maputo (Mozambique). <ul style="list-style-type: none"> Réhabiliter l'infrastructure de base du couloir exploiter tout le potentiel d'investissement dans la zone du couloir garantir que le développement bénéficie au maximum aux populations désavantagées Garantir une approche "durable", participative et intégrée du développement 	<ul style="list-style-type: none"> Reconstruction de la route Witbank-Maputo Réhabilitation du port de Maputo Réhabilitation/amélioration du réseau ferré sud-Mozambique Infrastructure électrique Afrique du Sud-Mozambique méridional Fonderie d'aluminium du Mozambique (MOZAL) Zone industrielle de Belluluane (BIP) Mise en valeur du gaz naturel
Beira (Zambèze) <ul style="list-style-type: none"> Ministères des Transports et des Communications - Mozambique et Zimbabwe. 	Relie le Zimbabwe, la Zambie, la RD Congo et le Malawi au port de Beira, Mozambique. Le bassin du Zambèze, riche en ressources, va devenir plate-forme de développement. Avant 1994, le couloir désenclavait les Etats non-côtières pendant la guerre au Mozambique et les manœuvres de déstabilisation de la part de l'Afrique du Sud.	<ul style="list-style-type: none"> Centrale électrique de Moatize Expansion du barrage de Cabora Bassa et nouveau barrage à Mpande Uncua. Amélioration du chemin de fer de Sena pour le transport du coke à Beira. Amélioration du port de Beira Route Inchooper-Gorongosa-Caia.
Nord-Sud <ul style="list-style-type: none"> Fédération des transporteurs Est- et Sud-Africains Programme Transport sub-saharien 	Relie le centre industriel de Gauteng au Zimbabwe, à la Zambie, la RD Congo et le Malawi au nord, et à Durban sur l'océan Indien <ul style="list-style-type: none"> Couloir le plus actif de la sous-région, nombreux goulets d'étranglement (ponts à Beitbridge, Chirundu et Victoria Falls) et problèmes de sécurité Travaux et amélioration de la gestion retardés pendant 10 ans par la crise au Zimbabwe, pays mis à l'écart par les partenaires internationaux En projet: amélioration des infrastructures, trafic plus fluide et standardisation des systèmes d'exploitation. 	<ul style="list-style-type: none"> Construction d'un nouveau pont à Chirundu (2002) Reconstruction de la route Lusaka-Chirundu Nouveaux postes-frontières à Chirundu pour limiter les formalités à un seul point d'arrêt. Passage de frontière amélioré à Musian/Beitbridge Gestion des problèmes de santé et de migration le long du couloir
Limpopo <ul style="list-style-type: none"> Ministères du Transport et des Communications, Mozambique et Zimbabwe 	Initiative conjointe: Zimbabwe, Afrique du Sud, Mozambique, éventuellement Botswana et Zambie, concentrée sur le bassin du Limpopo <ul style="list-style-type: none"> Stimuler l'activité économique par l'investissement: transformation des minerais, agriculture, réhabilitation d'infrastructures et du tourisme (parc transfrontalier Gaza-Kruger-Gonarezhou). 	<ul style="list-style-type: none"> Mise en concession de la ligne ferroviaire du Limpopo Réhabilitation des routes, extension entre le couloir de Maputo et la route Xai Xai Pafuri Amélioration des postes-frontières dans le Parc transfrontalier du Limpopo Pont sur le Limpopo Mapai, amélioration des routes vers la côte Exploitation des minerais, électricité Réhabilitation/exploitation du schéma d'irrigation de Chokwe

Source: Adapté de SADC (2007) Report of study on the corridor/Spatial Development Initiative. Gaborone: SADC Secretariat

qui sont apparus dans la sous-région ont visiblement contribué à l'amélioration du revenu national dans les pays participants, mais des effets plus larges sur les moyens de subsistance restent incertains à court terme. Cela rappelle aux politiques publiques qui sont à l'œuvre dans ces couloirs l'existence des dynamiques informelles et invisibles, les couloirs canalisant des phénomènes comme la migration et les échanges qui ont des effets directs sur les moyens de subsistance de nombreux individus.

A travers leur propre Communauté de développement (SADC) et le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), les pays d'Afrique australe ont favorisé les couloirs et l'aménagement du territoire pour encourager la croissance économique et l'intégration (sous-)régionale.⁶³ Toutefois, de

nouveaux efforts d'harmonisation s'imposent entre les divers couloirs, d'une part, et les projets d'aménagement des métropoles ou villes-régions, d'autre part. Dans ces couloirs, les points d'ancrage, comme les projets d'infrastructures dans ceux de Maputo, Beira et Nord-Sud, stimulent la mobilité interurbaine (sous-)régionale. Les services spécialisés dans le VIH-SIDA ont commencé à utiliser les couloirs comme un bon moyen de diffuser l'information et les soins, et les autorités régionales et métropolitaines feraient bien de s'en inspirer. Il ne s'agit là que d'un exemple de la diversité des occasions que créent les couloirs de développement nationaux et transfrontaliers. Ce phénomène inédit, territorial, politique, économique et social peut bénéficier à la sous-région de diverses façons, qu'il appartient à la recherche de mettre au jour.

NOTES

¹ Lindell, I. The multiple sites of urban governance: insights from an African City, in *Urban Studies*, 45 (9) 2008 1879-1901.

² Ananya R., Why India cannot plan its cities: informality, insurgency and the idiom of urbanization, in *Planning Theory*, 8 (1) 2009 76-87, page 83

³ Tibaijuka, A. (2005) 'Report of the Fact Finding Mission to Zimbabwe to Assess the Scope and Impact of Operation Murambatsvina by the UN Special Envoy on Human Settlement Issues, Nairobi: UN-HABITAT.

⁴ Data compiled from City of Johannesburg Integrated Transport Plan 2003 – 2008.

⁵ Computed from census data, Census 2002 National Report, Central Statistical Office, Causeway, Harare.

⁶ Data compiled from the Lusaka Integrated Development Plan, 2001

⁷ Projected from pp2-8 in State of Cities Report 2006, South African Cities Network, Braamfontein, Johannesburg.

⁸ Kinsey, B. H. (2010) Who went where and why: patterns and consequences of displacement in rural Zimbabwe after February 2000. *Journal of Southern African Studies*, 36 (2): 339 – 360.

⁹ South African Cities Network (2004) South African Cities HIV/AIDS: Challenges and Responses. P. 36, SACN: Braamfontein, Johannesburg.

¹⁰ The Economist, 14th January, 2010, Johannesburg.

¹¹ Murray, M. Fire and Ice: Unnatural disasters and the disposable urban poor in post-apartheid Johannesburg, in *International Journal of Urban and Regional Research*, 33.1 2009 165-192 (p. 172-173).

¹² SACN (2006: 2-18).

¹³ Bond, P. & Dugard, J. The case of Johannesburg water: What really happened at the pre-paid Parish – pump in Law Democracy and Development, 2008, 1-28, <http://www.ukzn.ac.za/ccs/>

¹⁴ Murray, page 170, *ibid*.

¹⁵ <http://www.abahlali.org/>

¹⁶ Bond, P. When Social Protest is the Logical Reaction to Economic Violence. *Eye on Civil Society Column*, (The Mercury)

¹⁷ Bond, P., *Unsustainable South Africa*

¹⁸ Bond P. & Dugard, J. 2008, p. 3 *ibid*

¹⁹ Mhone, G. Labour market discrimination and its aftermath in Southern Africa in Bond, P. (ed.) *Beyond enclivity in African economies: the enduring work of Guy Mhone*. Centre for Civil society, University of Kwa-Zulu Natal, 2007.

²⁰ Africa Economic Outlook, "African economies will gain strength in 2010 and 2011", African Development Bank.

²¹ Cf Municipal Development Partnerships, Harare, On-Line: <http://www.mdpafrica.org.zw/>

²² Données AdeM (compagnie des eaux de Maputo), communication électronique, 12 mars 2010.

²³ Bond, 2002.

²⁴ 'Angola Country Report' p.30, Economist Intelligence Unit,

London, December 2006

²⁵ Source UN-HABITAT Global Urban Observatory, 2009.

²⁶ Paper No 3. 2009, National Land Policy 2009, Ministry of Lands, Nairobi, Government of Kenya.

²⁷ Nkambwe, M. (2003) Contrasting land tenures; subsistence agriculture versus urban expansion in the rural-urban fringe of Gaborone, Botswana. *International Development Planning Review*, 25 (4): 291 – 405.

²⁸ Investing Across Borders 2010, The World Bank, Washington DC.

²⁹ *Ibid*, page 52.

³⁰ UN-HABITAT (2009) Challenges of Municipal Finance in Africa: with special reference to Gaborone City, Botswana. Nairobi, United Nations Habitat, p. 3.

³¹ Ingram, G. K and Hong, Y. H. (2010) (eds.) *Municipal Revenues and Land Policies*. Proceedings of the 2009 land policy conference. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.

³² UN-HABITAT (2009)

³³ UN-HABITAT (2009: 20)

³⁴ UN-HABITAT (2007) *Zambia: Lusaka Urban Profile*. . . Nairobi: UN-HABITAT. see pp. 15.

³⁵ South African Cities Network (2007) *State of City Finances Report 2007*, Johannesburg: South African Cities Network pp. 52 – 65.

³⁶ *Ibid*.

³⁷ Franzsen, R.C. D & McCluskey, W. J. (2005) *An exploratory overview of property taxation in the Commonwealth of Nations*. Working Paper. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.

³⁸ City of Cape Town (2007) *The State of Energy Report for the City of Cape Town 2007*. Cape Town, p. 23.

³⁹ *Ibid*, pp26-27

⁴⁰ Mbiba, B. & Ndubiwa, M. (2009) *Bulawayo: The role of local authorities in promoting decent work*. Chapter 4 in Lawrence R. & Werma, E. (eds.) *Labour Conditions for Construction: Building cities, decent work and the role of local authorities*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.

⁴¹ City of Cape Town (2005: 30) *Cape Town energy and Climate Change Strategy*. Cape Town.

⁴² Cape Town Climate Change Think Tank, On-Line: www.capetown.gov.za

⁴³ EIA, "The Southern African Community Analysis Brief" 2005, On-line: <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/sadc.html>

⁴⁴ DBSA (2006: 74)

⁴⁵ City of Cape Town (2007: 7) *State of Energy Report for the City of Cape Town 2007*. Cape Town.

⁴⁶ Darren Parker "Load shedding may resume early next year" *Engineering News*, South Africa, 2009.

⁴⁷ P. 2, South African Cities Network (2009) *Sustainable Cities 2009*. Johannesburg: South African Cities Network

⁴⁸ Preuss, H. *Economics of the Olympic Games-Hosting the games 1972-2000*. Sydney: Walla Press in conjunction with the Centre for Olympics Studies., 2002.

⁴⁹ Bob, U. & Swart, K. "Resident perceptions of the 2010 FIFA Soccer World Cup stadia development in Cape Town" *Urban Forum*, 20: 47-59, 2009.

⁵⁰ FIFA "Inspection Group Report for the 201 FIFA World Cup". Geneva, FIFA, 2004.

⁵¹ "With a wave and a smile, Mandela gives the dream finale" *The Guardian*, Monday 12th July 2010, pp. 2-3.

⁵² Gold, J. & Gold, M. (2009) *Future Indefinite? London 2010, the spectre of retrenchment and the challenge of Olympic sports legacy*. In *The London Journal* 34 (2): 179 – 197.

⁵³ <http://www.sa201.gov.za/> last visited 18th September 2010.

⁵⁴ "An Icon for the people" About the Stadium, Durban-FIFA 2010 World Cup, Host City. <http://fifaworldcup.durban.gov.za>

⁵⁵ "World Cup legacy is troubling issue for South Africans" *The Times*, Friday 26th March 201, pp. 108 -109.

⁵⁶ Newton, C. "The reverse side of the medal, in *Urban Forum*, 20: 93-108, 2009.

⁵⁷ 'The World Cup won't help us' pp. 5 – 9, *The Guardian* – G2, 3rd June 2010.

⁵⁸ "Sceptics drowned out by another rainbow miracle: South Africa has risen above all pessimism" *World Cup 2010*, *The Observer*, Sunday, 11th July 2010, pp. 5. London.

⁵⁹ "Money, jobs and prestige, but will the legacy last?" *The Guardian*, Tuesday 1st June 2010. pp. 4 -5, London.

⁶⁰ DBSA (2006) *The DBSA Infrastructure Barometer 2006: Economic and Municipal Infrastructure in South Africa*. Midrand: Development Bank of Southern Africa

⁶¹ Soderbaum, R. & Taylor, I. (eds.) *Regionalism and uneven development in Southern Africa: the case of Maputo Development Corridor*, p. 4. Ashgate Publishing Limited, Aldershot, England, 2003.

⁶² *Ibid*

⁶³ see Southern Africa Development Community (SADC) (2007) "Study on the Corridor/Spatial Development Initiative" prepared by Corridor Development Consultants (Pvt) Ltd.. Gaborone, Botswana, SADC Secretariat; Japan International Cooperation Agency (JICA) (n.d.) *A Passage Across Borders: Towards Growth and Development Transcending Borders in Africa*. Tokyo: Japan International Cooperation Agency; SADC (2008) "Regional Trade for Aid Donor Conference: North – South Corridor Pilot Project". SADC/COMESA Advance Conference Paper, March 2008, Gaborone, Botswana, SADC Secretariat.

Annexe Statistique

TABLEAU 1: POPULATION TOTALE ET POPULATION URBAINE PAR ZONES IMPORTANTES, RÉGION ET PAYS, 1990-2025

Zone	Note	Population Totale (en milliers)							
		1990	1995	2000	2005	2010*	2015*	2020*	2025*
Afrique sub-Saharienne	e	518 053	593 183	674 842	764 328	863 314	970 173	1 081 114	1 193 752
Afrique		638 729	726 285	819 462	921 073	1 033 043	1 153 038	1 276 369	1 400 184
Afrique de l'Est		192 959	219 874	252 710	287 413	327 186	372 455	420 200	468 766
Burundi		5 681	6 167	6 473	7 378	8 519	9 413	10 318	11 161
Comores		438	493	552	616	691	767	838	907
Djibouti		560	624	730	805	879	953	1 027	1 111
Erythrée		3 158	3 206	3 657	4 473	5 224	6 009	6 719	7 404
Ethiopie		48 292	56 983	65 515	74 661	84 976	96 237	107 964	119 822
Kenya		23 433	27 492	31 441	35 817	40 863	46 433	52 034	57 573
Madagascar		11 273	13 121	15 275	17 614	20 146	22 853	25 687	28 595
Malawi		9 451	10 144	11 831	13 654	15 692	17 998	20 537	23 194
Maurice	1	1 056	1 129	1 195	1 252	1 297	1 337	1 372	1 400
Mayotte		92	122	149	174	199	224	250	277
Mozambique		13 543	15 945	18 249	20 834	23 406	25 957	28 545	31 190
Réunion		604	664	724	784	837	886	931	973
Rwanda		7 150	5 440	7 958	8 992	10 277	11 743	13 233	14 676
Seychelles		72	76	81	83	85	86	89	91
Somalie		6 596	6 521	7 394	8 354	9 359	10 731	12 246	13 922
Ouganda		17 731	20 954	24 433	28 699	33 796	39 710	46 319	53 406
Tanzanie		25 455	29 972	34 131	39 007	45 040	52 109	59 603	67 394
Zambie		7 910	9 108	10 467	11 738	13 257	14 980	16 916	18 890
Zimbabwe		10 461	11 713	12 455	12 475	12 644	14 029	15 571	16 780
Afrique Centrale		72 813	86 424	98 060	113 185	128 909	146 148	164 284	182 891
Angola		10 661	12 539	14 280	16 618	18 993	21 690	24 507	27 441
Cameroun		12 233	14 054	15 865	17 823	19 958	22 169	24 349	26 478
République Centrafricaine		2 928	3 335	3 746	4 101	4 506	4 927	5 340	5 747
Tchad		6 105	7 128	8 402	10 019	11 506	13 120	14 897	16 906
Congo		2 446	2 782	3 036	3 417	3 759	4 225	4 699	5 094
République Démocratique du Congo		37 016	44 921	50 829	59 077	67 827	77 419	87 640	98 123
Guinée Equatoriale		379	452	529	609	693	781	875	971
Gabon		926	1 084	1 233	1 369	1 501	1 639	1 779	1 915
Sao Tomé e Príncipe		116	128	140	153	165	180	197	216

Population Urbaine (en milliers)							
1990	1995	2000	2005	2010*	2015*	2020*	2025*
146 673	181 582	220 606	266 935	321 400	384 696	456 580	537 128
205 225	248 074	294 602	349 145	412 990	486 525	569 117	660 589
34 660	42 983	52 641	63 778	77 194	94 663	116 130	141 973
356	445	536	703	937	1 199	1 524	1 912
122	140	155	172	195	224	259	302
424	475	555	612	670	732	798	875
499	532	650	868	1 127	1 463	1 845	2 282
6 095	7 921	9 762	11 892	14 158	17 084	20 800	25 487
4 271	5 214	6 204	7 429	9 064	11 190	13 826	17 070
2 657	3 385	4 143	5 020	6 082	7 381	8 953	10 836
1 093	1 345	1 796	2 367	3 102	4 048	5 240	6 689
464	488	510	528	542	565	595	634
33	51	71	88	100	113	129	148
2 857	4 181	5 601	7 188	8 996	11 000	13 208	15 612
491	572	650	724	787	842	891	934
387	451	1 096	1 577	1 938	2 411	2 993	3 694
35	38	41	44	47	50	54	58
1 956	2 049	2 458	2 939	3 505	4 299	5 268	6 451
1 964	2 444	2 952	3 601	4 493	5 719	7 381	9 604
4 807	6 157	7 614	9 441	11 883	15 060	18 945	23 625
3 117	3 379	3 643	4 108	4 733	5 543	6 584	7 837
3 033	3 717	4 205	4 475	4 837	5 743	6 839	7 921
23 741	30 088	36 486	45 225	55 592	67 781	81 493	96 522
3 960	5 516	6 995	8 966	11 112	13 564	16 184	18 942
4 981	6 371	7 910	9 672	11 655	13 775	15 941	18 112
1 078	1 241	1 410	1 561	1 755	1 991	2 268	2 596
1 271	1 563	1 964	2 531	3 179	4 005	5 054	6 342
1 329	1 570	1 770	2 056	2 335	2 712	3 118	3 494
10 299	12 773	15 168	18 967	23 887	29 858	36 834	44 715
132	176	205	237	275	321	379	448
641	817	989	1 145	1 292	1 437	1 579	1 719
51	62	75	89	103	118	136	155

Population Totale (en milliers)									
Zone	Note	1990	1995	2000	2005	2010*	2015*	2020*	2025*
Afrique du Nord		147 767	163 943	179 525	195 444	212 921	230 595	247 564	263 120
Algérie		25 283	28 265	30 506	32 855	35 423	38 088	40 630	42 882
Egypte		57 785	63 858	70 174	77 154	84 474	91 778	98 638	104 970
Jamahiriya arabe de Libye		4 365	4 834	5 346	5 923	6 546	7 158	7 699	8 144
Maroc		24 808	26 951	28 827	30 495	32 381	34 330	36 200	37 865
Soudan		27 091	30 841	34 904	38 698	43 192	47 730	52 309	56 688
Tunisie		8 215	8 935	9 452	9 878	10 374	10 884	11 366	11 797
Sahara Occidental		221	259	315	440	530	625	723	775
Afrique Australe		41 980	47 240	51 387	55 041	57 968	59 658	61 134	62 674
Botswana		1 352	1 550	1 723	1 839	1 978	2 106	2 227	2 337
Lesotho		1 602	1 726	1 889	1 995	2 084	2 168	2 244	2 306
Namibie		1 417	1 620	1 824	2 009	2 212	2 412	2 614	2 810
Afrique du Sud		36 745	41 375	44 872	48 073	50 492	51 684	52 671	53 766
Swaziland		864	969	1 080	1 124	1 202	1 287	1 376	1 455
Afrique de l'Ouest		183 210	208 805	237 781	269 990	306 058	344 182	383 187	422 733
Bénin		4 795	5 723	6 659	7 868	9 212	10 647	12 177	13 767
Burkina Faso		8 814	10 127	11 676	13 747	16 287	19 013	21 871	24 837
Cap Vert		354	398	439	477	513	548	584	616
Côte d'Ivoire		12 610	14 981	17 281	19 245	21 571	24 210	26 954	29 738
Gambie		896	1 085	1 302	1 526	1 751	1 985	2 227	2 478
Ghana		14 968	17 245	19 529	21 915	24 333	26 925	29 567	32 233
Guinée		6 147	7 478	8 384	9 221	10 324	11 844	13 467	15 158
Guinée-Bissau		1 022	1 166	1 304	1 473	1 647	1 848	2 065	2 296
Liberia		2 167	1 945	2 824	3 334	4 102	4 665	5 253	5 858
Mali		8 655	9 549	10 523	11 833	13 323	14 993	16 767	18 603
Mauritanie		1 988	2 270	2 604	2 985	3 366	3 732	4 091	4 443
Niger		7 904	9 302	11 031	13 102	15 891	19 150	22 947	27 388
Nigeria		97 338	110 449	124 842	140 879	158 259	175 928	193 252	210 057
Sainte-Hélène	2	6	5	5	5	4	4	4	5
Sénégal		7 538	8 660	9 902	11 281	12 861	14 526	16 197	17 861
Sierra Leone		4 084	3 989	4 228	5 107	5 836	6 557	7 318	8 112
Togo		3 926	4 432	5 247	5 992	6 780	7 607	8 445	9 282

Projections
 pour le Développement des affaires économiques et sociales des Nations Unies. Division de la Population. Perspectives de l'Organisation mondiale de la Santé.
 CD R. Edition. Données sous forme numérique. P. P. DB. P. Re.

otes
 e Par Afrique du Sud, sa arienne i faut entendre ensemble du continent. e e tion de Afrique du Nord. titre de ra e e oudan fait partie de Afrique du Sud, sa arienne.
 y om ris ga ega Rodrigues et aint Brandon.
 y om ris s ension et ristan da Cun a.

et ou indique que la magnitude est égale à deux ou moins de la moitié de l'unité utilisée.

Population Urbaine (en milliers)							
1990	1995	2000	2005	2010*	2015*	2020*	2025*
65 763	75 884	85 656	96 338	108 912	122 718	137 341	152 385
13 168	15 828	18 246	20 804	23 555	26 409	29 194	31 779
25 124	27 340	30 032	33 197	36 664	40 712	45 301	50 506
3 305	3 674	4 083	4 561	5 098	5 654	6 181	6 647
12 005	13 931	15 375	16 835	18 859	20 999	23 158	25 235
7 211	9 393	11 661	14 128	17 322	20 889	24 804	28 924
4 760	5 493	5 996	6 455	6 980	7 537	8 096	8 636
190	226	264	356	434	518	606	658
20 502	24 302	27 657	30 969	34 021	36 439	38 809	41 307
567	759	917	1 055	1 209	1 359	1 506	1 642
224	293	377	464	560	665	775	887
392	483	590	705	840	991	1 161	1 346
19 121	22 543	25 528	28 499	31 155	33 147	35 060	37 084
198	223	244	246	257	276	307	347
60 559	74 817	92 162	112 835	137 271	164 924	195 344	228 403
1 654	2 104	2 553	3 148	3 873	4 733	5 751	6 936
1 218	1 532	2 083	2 961	4 184	5 708	7 523	9 610
156	194	235	274	313	353	394	432
5 011	6 198	7 524	9 014	10 906	13 138	15 574	18 161
343	476	639	823	1 018	1 228	1 449	1 688
5 454	6 922	8 584	10 467	12 524	14 818	17 274	19 861
1 723	2 204	2 603	3 042	3 651	4 520	5 580	6 823
288	348	387	436	494	574	678	812
887	829	1 252	1 535	1 961	2 325	2 739	3 206
2 018	2 437	2 982	3 786	4 777	5 964	7 325	8 842
789	904	1 041	1 206	1 395	1 609	1 859	2 152
1 215	1 467	1 785	2 177	2 719	3 439	4 417	5 767
34 343	42 931	53 078	65 050	78 818	93 881	109 859	126 591
2	2	2	2	2	2	2	2
2 932	3 431	3 995	4 641	5 450	6 413	7 524	8 806
1 345	1 364	1 501	1 880	2 241	2 649	3 134	3 708
1 182	1 473	1 917	2 394	2 945	3 572	4 261	5 005

TABLEAU 2: POURCENTAGE DE LA POPULATION RÉSIDANT DANS LES ZONES URBAINES ET TAUX ANNUEL MOYEN DE CHANGEMENT DE LA POPULATION URBAINE PAR PRINCIPALE ZONE, PAR RÉGION ET PAR PAYS, 1990-2025

Zone	Note	Pourcentage par région de la population résidant dans les zones urbaines (pour cent)								Taux annuel moyen de changement de la population urbaine (pour cent)						
		1990	1995	2000	2005	2010*	2015*	2020*	2025*	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010*	2010-2015*	2015-2020*	2020-2025*
Afrique sub-Saharienne	e	28,31	30,61	32,69	34,92	37,23	39,65	42,23	44,99	4,27	3,89	3,81	3,71	3,60	3,43	3,25
Afrique		32,13	34,16	35,95	37,91	39,98	42,20	44,59	47,18	3,79	3,44	3,40	3,36	3,28	3,14	2,98
Afrique de l'Est		17,96	19,55	20,83	22,19	23,59	25,42	27,64	30,29	4,30	4,05	3,84	3,82	4,08	4,09	4,02
Burundi		6,27	7,21	8,28	9,53	11,00	12,73	14,77	17,13	4,43	3,72	5,43	5,75	4,93	4,80	4,54
Comores		27,87	28,30	28,08	27,89	28,19	29,17	30,85	33,30	2,70	2,08	2,07	2,51	2,75	2,90	3,10
Djibouti		75,65	76,07	76,03	76,01	76,23	76,79	77,65	78,80	2,26	3,12	1,96	1,82	1,76	1,73	1,86
Erythrée		15,80	16,59	17,78	19,41	21,58	24,35	27,46	30,82	1,28	4,01	5,79	5,22	5,21	4,64	4,25
Ethiopie		12,62	13,90	14,90	15,93	16,66	17,75	19,27	21,27	5,24	4,18	3,95	3,49	3,76	3,94	4,06
Kenya		18,22	18,97	19,73	20,74	22,18	24,10	26,57	29,65	3,99	3,48	3,61	3,98	4,22	4,23	4,22
Madagascar		23,57	25,80	27,12	28,50	30,19	32,30	34,85	37,89	4,85	4,04	3,84	3,84	3,87	3,86	3,82
Malawi		11,56	13,26	15,18	17,34	19,77	22,49	25,52	28,84	4,16	5,77	5,53	5,41	5,32	5,16	4,88
Maurice	1	43,90	43,28	42,67	42,18	41,84	42,22	43,36	45,28	1,04	0,86	0,71	0,53	0,80	1,05	1,27
Mayotte		36,06	41,46	47,73	50,23	50,08	50,50	51,59	53,33	8,34	6,79	4,23	2,58	2,54	2,63	2,68
Mozambique		21,10	26,22	30,69	34,50	38,43	42,38	46,27	50,06	7,61	5,85	4,99	4,49	4,02	3,66	3,35
Réunion		81,23	86,12	89,87	92,40	94,01	95,04	95,66	96,02	3,06	2,58	2,16	1,65	1,35	1,13	0,94
Rwanda		5,42	8,29	13,77	17,54	18,85	20,53	22,61	25,17	3,06	17,75	7,28	4,12	4,37	4,32	4,21
Seychelles		49,29	49,85	51,05	52,88	55,32	58,22	61,08	63,86	1,22	1,86	1,07	1,38	1,32	1,60	1,44
Somalie		29,66	31,43	33,25	35,19	37,45	40,06	43,02	46,33	0,93	3,64	3,57	3,52	4,08	4,07	4,05
Ouganda		11,08	11,66	12,08	12,55	13,30	14,40	15,94	17,98	4,37	3,78	3,98	4,43	4,82	5,10	5,27
Tanzanie		18,88	20,54	22,31	24,20	26,38	28,90	31,79	35,06	4,95	4,25	4,30	4,60	4,74	4,59	4,42
Zambie		39,41	37,10	34,80	35,00	35,70	37,00	38,92	41,49	1,62	1,50	2,41	2,83	3,16	3,44	3,49
Zimbabwe		28,99	31,73	33,76	35,87	38,25	40,94	43,92	47,21	4,07	2,47	1,25	1,55	3,43	3,49	2,94
Afrique Centrale		32,61	34,81	37,21	39,96	43,12	46,38	49,60	52,78	4,74	3,86	4,29	4,13	3,96	3,68	3,39
Angola		37,14	43,99	48,99	53,96	58,50	62,54	66,04	69,03	6,63	4,75	4,97	4,29	3,99	3,53	3,15
Cameroun		40,72	45,33	49,86	54,27	58,40	62,14	65,47	68,40	4,92	4,33	4,02	3,73	3,34	2,92	2,55
République Centrafricaine		36,83	37,23	37,64	38,07	38,94	40,40	42,47	45,17	2,82	2,54	2,04	2,33	2,52	2,61	2,70
Tchad		20,81	21,92	23,38	25,26	27,63	30,53	33,93	37,51	4,14	4,57	5,07	4,56	4,62	4,65	4,54
Congo		54,32	56,41	58,32	60,17	62,12	64,18	66,34	68,59	3,33	2,41	2,99	2,54	2,99	2,79	2,28
République Démocratique du Congo		27,82	28,43	29,84	32,11	35,22	38,57	42,03	45,57	4,31	3,44	4,47	4,61	4,46	4,20	3,88
Guinée Equatoriale		34,75	38,83	38,81	38,94	39,70	41,14	43,28	46,13	5,73	3,13	2,88	2,99	3,08	3,30	3,36
Gabon		69,14	75,36	80,15	83,60	86,03	87,68	88,77	89,74	4,87	3,81	2,93	2,41	2,13	1,89	1,69
Sao Tomé e Príncipe		43,65	48,63	53,42	58,06	62,23	65,87	69,02	71,69	4,10	3,70	3,37	2,99	2,82	2,80	2,51
Afrique du Nord		44,50	46,29	47,71	49,29	51,15	53,22	55,48	57,91	2,86	2,42	2,35	2,45	2,39	2,25	2,08
Algérie		52,09	56,00	59,81	63,32	66,50	69,34	71,85	74,11	3,68	2,84	2,62	2,48	2,29	2,01	1,70
Egypte		43,48	42,81	42,80	43,03	43,40	44,36	45,93	48,12	1,69	1,88	2,00	1,99	2,09	2,14	2,18
Jamahiriyi arabe de Libye		75,72	75,99	76,37	77,01	77,89	78,99	80,29	81,62	2,12	2,11	2,21	2,23	2,07	1,78	1,45
Maroc		48,39	51,69	53,34	55,21	58,24	61,17	63,97	66,65	2,98	1,97	1,81	2,27	2,15	1,96	1,72
Soudan		26,62	30,46	33,41	36,51	40,10	43,77	47,42	51,02	5,29	4,32	3,84	4,08	3,74	3,44	3,07
Tunisie		57,95	61,47	63,43	65,35	67,28	69,25	71,23	73,21	2,86	1,75	1,48	1,56	1,54	1,43	1,29
Sahara Occidental		86,16	87,15	83,86	80,79	81,83	82,87	83,90	84,92	3,43	3,16	5,94	3,97	3,55	3,14	1,63

Zone	Note	Pourcentage par région de la population résidant dans les zones urbaines (pour cent)								Taux annuel moyen de changement de la population urbaine (pour cent)						
		1990	1995	2000	2005	2010*	2015*	2020*	2025*	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010*	2010-2015*	2015-2020*	2020-2025*
Afrique Australe		48,84	51,44	53,82	56,27	58,69	61,08	63,48	65,91	3,40	2,59	2,26	1,88	1,37	1,26	1,25
Botswana		41,93	48,98	53,22	57,35	61,13	64,55	67,59	70,27	5,84	3,77	2,80	2,73	2,34	2,04	1,74
Lesotho		13,97	16,96	19,97	23,28	26,88	30,66	34,55	38,47	5,36	5,08	4,16	3,76	3,42	3,08	2,69
Namibie		27,66	29,81	32,37	35,07	37,98	41,10	44,41	47,91	4,18	4,02	3,53	3,52	3,31	3,16	2,96
Afrique du Sud		52,04	54,49	56,89	59,28	61,70	64,13	66,56	68,97	3,29	2,49	2,20	1,78	1,24	1,12	1,12
Swaziland		22,91	23,05	22,64	21,92	21,37	21,49	22,29	23,84	2,41	1,80	0,16	0,83	1,47	2,08	2,46
Afrique de l'Ouest		33,05	35,83	38,76	41,79	44,85	47,92	50,98	54,03	4,23	4,17	4,05	3,92	3,67	3,39	3,13
Bénin		34,49	36,76	38,33	40,01	42,04	44,45	47,23	50,38	4,82	3,87	4,19	4,15	4,01	3,90	3,75
Burkina Faso		13,82	15,13	17,84	21,54	25,69	30,02	34,40	38,69	4,60	6,14	7,03	6,92	6,21	5,52	4,90
Cap Vert		44,12	48,77	53,43	57,41	61,09	64,44	67,45	70,12	4,34	3,78	3,11	2,66	2,41	2,17	1,88
Côte d'Ivoire		39,74	41,37	43,54	46,84	50,56	54,27	57,78	61,07	4,25	3,88	3,61	3,81	3,72	3,40	3,07
Gambie		38,31	43,84	49,10	53,90	58,15	61,83	65,04	68,10	6,53	5,91	5,04	4,27	3,74	3,31	3,06
Ghana		36,44	40,14	43,95	47,76	51,47	55,04	58,42	61,62	4,77	4,30	3,97	3,59	3,36	3,07	2,79
Guinée		28,03	29,48	31,05	33,00	35,36	38,17	41,44	45,01	4,93	3,32	3,12	3,64	4,27	4,21	4,02
Guinée-Bissau		28,13	29,81	29,70	29,60	30,00	31,07	32,83	35,36	3,79	2,15	2,37	2,51	3,00	3,32	3,60
Liberia		40,94	42,62	44,33	46,05	47,82	49,84	52,15	54,73	-1,35	8,25	4,08	4,90	3,40	3,28	3,15
Mali		23,32	25,52	28,34	31,99	35,86	39,78	43,69	47,53	3,77	4,04	4,77	4,65	4,44	4,11	3,76
Mauritanie		39,67	39,83	39,99	40,40	41,43	43,11	45,45	48,45	2,73	2,83	2,94	2,91	2,86	2,89	2,93
Niger		15,37	15,77	16,19	16,62	17,11	17,96	19,25	21,06	3,78	3,93	3,97	4,44	4,70	5,01	5,33
Nigeria		35,28	38,87	42,52	46,17	49,80	53,36	56,85	60,27	4,46	4,24	4,07	3,84	3,50	3,14	2,84
Sainte-Hélène	2	41,57	40,35	39,69	39,67	39,73	40,37	41,68	43,67	-1,63	-1,10	-1,45	-1,33	-0,32	1,29	1,46
Sénégal		38,90	39,62	40,35	41,14	42,38	44,15	46,46	49,30	3,14	3,04	3,00	3,22	3,25	3,20	3,15
Sierra Leone		32,94	34,21	35,51	36,82	38,40	40,39	42,83	45,71	0,29	1,91	4,51	3,50	3,35	3,37	3,36
Togo		30,10	33,24	36,53	39,95	43,44	46,96	50,46	53,92	4,41	5,27	4,44	4,15	3,86	3,53	3,22

Projections
 pour le Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies Division de la Population Perspectives de l'urbanisation mondiale Révision de
 CD R Édition Données sous forme numérique P P DB P Re

Notes
 e Par Afrique subsaharienne il faut entendre ensemble du continent e e tion de Afrique du ord titre de ra e e oudan fait partie de Afrique subsaharienne
 y om ris ga ega Rodrigues et aint Brandon
 y om ris s ension et ristan da Cun a
 et ou indique que la magnitude est égale ou moins de la moitié de l'unité utilisée

e signe moins a ant un chiffre indique une baisse

es années dont il s'agit se réfèrent au er ui et

Utiliser le trait d'union (-) entre les années, par exemple, 1995-2000, signifie la période entière concernée, du 1er juillet de l'année de départ au 1er juillet de la dernière année.

TABLEAU 3: POPULATION DES AGGLOMÉRATIONS URBAINES ET TAUX ANNUEL MOYEN DE CHANGEMENT DES AGGLOMÉRATIONS URBAINES COMPTANT, EN 2009, AU MOINS 750.000 HABITANTS PAR PAYS, AU COURANT DE LA PÉRIODE 1990-2025

		Population des agglomérations urbaines (en milliers)							
Pays	Agglomérations urbaines	1990	1995	2000	2005	2010*	2015*	2020*	2025*
Algérie	El Djazair (Alger)	1 815	2 023	2 254	2 512	2 800	3 099	3 371	3 595
Algérie	Wahran (Oran)	647	675	705	736	770	827	902	970
Angola	Huambo	326	444	578	775	1 034	1 305	1 551	1 789
Angola	Luanda	1 568	1 953	2 591	3 533	4 772	6 013	7 080	8 077
Bénin	Cotonou	504	577	642	720	844	1 016	1 217	1 445
Burkina Faso	Ouagadougou	537	667	921	1 328	1 908	2 643	3 457	4 332
Cameroun	Douala	931	1 155	1 432	1 767	2 125	2 478	2 815	3 131
Cameroun	Yaoundé	754	948	1 192	1 489	1 801	2 103	2 392	2 664
Tchad	N'Djaména	477	565	647	732	829	960	1 170	1 445
Congo	Brazzaville	704	830	986	1 172	1 323	1 504	1 703	1 878
Côte d'Ivoire	Abidjan	2 102	2 535	3 032	3 564	4 125	4 788	5 550	6 321
Côte d'Ivoire	Yamoussoukro	136	218	348	556	885	1 273	1 559	1 797
République Démocratique du Congo	Kananga	353	451	552	705	878	1 087	1 324	1 583
République Démocratique du Congo	Kinshasa	3 564	4 590	5 611	7 106	8 754	10 668	12 788	15 041
République Démocratique du Congo	Kisangani	362	450	535	664	812	1 002	1 221	1 461
République Démocratique du Congo	Lubumbashi	655	826	995	1 252	1 543	1 899	2 304	2 744
République Démocratique du Congo	Mbuji-Mayi	580	749	924	1 190	1 488	1 838	2 232	2 658
Egypte	Al-Iskandariyah (Alexandrie)	3 063	3 277	3 592	3 973	4 387	4 791	5 201	5 648
Egypte	Al-Qahirah (Le Caire)	9 061	9 707	10 170	10 565	11 001	11 663	12 540	13 531
Ethiopie	Addis-Abeba	1 791	2 144	2 376	2 633	2 930	3 365	3 981	4 757
Ghana	Accra	1 197	1 415	1 674	1 985	2 342	2 722	3 110	3 497
Ghana	Kumasi	696	909	1 187	1 519	1 834	2 139	2 448	2 757
Guinée	Conakry	895	1 045	1 219	1 411	1 653	2 004	2 427	2 906
Kenya	Mombasa	476	572	687	830	1 003	1 216	1 479	1 795
Kenya	Nairobi	1 380	1 755	2 230	2 814	3 523	4 303	5 192	6 246
Liberia	Monrovia	1 042	464	836	1 202	827	728	807	932
Jamahiriya arabe de Libye	Tarabulus (Tripoli)	862	984	1 022	1 059	1 108	1 192	1 286	1 364
Madagascar	Antananarivo	948	1 169	1 361	1 590	1 879	2 235	2 658	3 148
Malawi	Blantyre-Limbe	370	446	538	667	856	1 103	1 407	1 766
Malawi	Lilongwe	266	362	493	662	865	1 115	1 422	1 784
Mali	Bamako	746	910	1 110	1 368	1 699	2 086	2 514	2 971
Maroc	Agadir	403	536	609	693	783	869	948	1 020
Maroc	Dar-el-Beida (Casablanca)	2 682	2 951	3 043	3 138	3 284	3 537	3 816	4 065
Maroc	Fès	685	785	870	963	1 065	1 173	1 277	1 371
Maroc	Marrakech	578	681	755	837	928	1 023	1 114	1 198
Maroc	Rabat	1 174	1 379	1 507	1 647	1 802	1 973	2 139	2 288
Maroc	Tanger	423	510	591	686	788	877	958	1 030
Mozambique	Maputo	776	921	1 096	1 341	1 655	1 994	2 350	2 722
Mozambique	Matola	319	401	504	636	793	961	1 139	1 326

Taux annuel moyen de changement (pour cent)

1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010*	2010-2015*	2015-2020*	2020-2025*
2,17	2,17	2,17	2,17	2,03	1,68	1,29
0,86	0,86	0,86	0,90	1,43	1,73	1,47
6,17	5,25	5,87	5,78	4,64	3,46	2,85
4,39	5,66	6,20	6,01	4,62	3,27	2,63
2,73	2,13	2,28	3,19	3,69	3,62	3,44
4,32	6,45	7,32	7,25	6,52	5,37	4,51
4,30	4,30	4,20	3,69	3,07	2,55	2,13
4,59	4,59	4,45	3,80	3,11	2,57	2,15
3,38	2,72	2,48	2,48	2,93	3,96	4,23
3,31	3,44	3,46	2,42	2,55	2,49	1,95
3,74	3,58	3,24	2,92	2,98	2,95	2,60
9,36	9,37	9,36	9,32	7,27	4,06	2,83
4,92	4,03	4,89	4,40	4,26	3,95	3,57
5,06	4,02	4,72	4,17	3,96	3,62	3,25
4,34	3,45	4,32	4,03	4,19	3,96	3,58
4,62	3,73	4,60	4,17	4,15	3,87	3,49
5,09	4,20	5,06	4,48	4,22	3,88	3,50
1,35	1,83	2,02	1,98	1,76	1,64	1,65
1,38	0,93	0,76	0,81	1,17	1,45	1,52
3,60	2,05	2,05	2,13	2,77	3,36	3,56
3,35	3,35	3,41	3,30	3,01	2,66	2,35
5,34	5,34	4,94	3,76	3,08	2,70	2,38
3,11	3,08	2,92	3,17	3,84	3,83	3,61
3,65	3,67	3,79	3,78	3,86	3,91	3,87
4,81	4,79	4,65	4,50	4,00	3,76	3,69
-16,18	11,76	7,27	-7,47	-2,56	2,06	2,88
2,64	0,77	0,71	0,89	1,48	1,51	1,17
4,20	3,04	3,10	3,34	3,47	3,46	3,39
3,73	3,74	4,30	4,99	5,06	4,87	4,55
6,17	6,17	5,89	5,35	5,08	4,87	4,54
3,96	3,97	4,19	4,32	4,11	3,73	3,35
5,70	2,58	2,57	2,44	2,07	1,75	1,46
1,91	0,62	0,62	0,91	1,49	1,52	1,26
2,72	2,04	2,04	2,02	1,92	1,70	1,42
3,26	2,07	2,07	2,06	1,95	1,72	1,44
3,22	1,77	1,77	1,80	1,81	1,62	1,35
3,73	2,98	2,98	2,75	2,16	1,75	1,46
3,43	3,47	4,03	4,21	3,73	3,29	2,94
4,55	4,56	4,68	4,41	3,84	3,39	3,04

Population des agglomérations urbaines (en milliers)									
Pays	Agglomérations urbaines	1990	1995	2000	2005	2010*	2015*	2020*	2025*
Niger	Niamey	432	542	680	848	1 048	1 302	1 643	2 105
Nigeria	Aba	484	545	614	691	785	914	1 058	1 203
Nigeria	Abuja	330	526	832	1 315	1 995	2 563	2 977	3 361
Nigeria	Benin City	689	845	975	1 124	1 302	1 523	1 758	1 992
Nigeria	Ibadan	1 739	1 993	2 236	2 509	2 837	3 276	3 760	4 237
Nigeria	Ilorin	515	580	653	735	835	972	1 125	1 279
Nigeria	Jos	493	556	627	706	802	934	1 081	1 229
Nigeria	Kaduna	961	1 083	1 220	1 375	1 561	1 811	2 087	2 362
Nigeria	Kano	2 095	2 360	2 658	2 993	3 395	3 922	4 495	5 060
Nigeria	Lagos	4 764	5 966	7 233	8 767	10 578	12 427	14 162	15 810
Nigeria	Maiduguri	598	673	758	854	970	1 127	1 303	1 480
Nigeria	Ogbomosho	622	704	798	904	1 032	1 201	1 389	1 576
Nigeria	Port Harcourt	680	766	863	972	1 104	1 283	1 482	1 681
Nigeria	Zaria	592	667	752	847	963	1 120	1 295	1 471
Rwanda	Kigali	219	278	497	775	939	1 138	1 392	1 690
Sénégal	Dakar	1 405	1 688	2 029	2 434	2 863	3 308	3 796	4 338
Sierra Leone	Freetown	529	603	688	785	901	1 046	1 219	1 420
Somalie	Muqdisho (Mogadiscio)	1 035	1 147	1 201	1 415	1 500	1 795	2 156	2 588
Afrique du Sud	Le Cap	2 155	2 394	2 715	3 091	3 405	3 579	3 701	3 824
Afrique du Sud	Durban	1 723	2 081	2 370	2 638	2 879	3 026	3 133	3 241
Afrique du Sud	Ekurhuleni (East Rand)	1 531	1 894	2 326	2 824	3 202	3 380	3 497	3 614
Afrique du Sud	Johannesburg	1 898	2 265	2 732	3 263	3 670	3 867	3 996	4 127
Afrique du Sud	Port Elizabeth	828	911	958	1 002	1 068	1 126	1 173	1 222
Afrique du Sud	Pretoria	911	951	1 084	1 274	1 429	1 514	1 575	1 637
Afrique du Sud	Vereeniging	743	800	897	1 029	1 143	1 211	1 262	1 313
Soudan	Al-Khartum (Khartoum)	2 360	3 242	3 949	4 518	5 172	6 046	7 005	7 953
Togo	Lomé	619	795	1 020	1 310	1 667	2 036	2 398	2 763
Ouganda	Kampala	755	912	1 097	1 318	1 598	1 982	2 504	3 189
Tanzanie	Dar es Salaam	1 316	1 668	2 116	2 680	3 349	4 153	5 103	6 202
Zambie	Lusaka	757	902	1 073	1 265	1 451	1 666	1 941	2 267
Zimbabwe	Harare	1 047	1 255	1 379	1 513	1 632	1 856	2 170	2 467

Projections
 pour le Développement des affaires économiques et sociales des nations
 CD R édition Données sous forme numérique P P DB P Re
 Perspectives de l'urbanisation mondiale Révision de

Taux annuel moyen de changement (pour cent)						
1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015*	2015-2020*	2020-2025*
4,54	4,55	4,42	4,22	4,35	4,65	4,96
2,38	2,38	2,38	2,55	3,04	2,93	2,57
9,31	9,16	9,16	8,33	5,01	3,00	2,43
4,08	2,85	2,85	2,95	3,13	2,88	2,50
2,73	2,30	2,30	2,46	2,88	2,75	2,39
2,38	2,38	2,38	2,55	3,03	2,92	2,56
2,39	2,39	2,39	2,56	3,04	2,93	2,57
2,39	2,39	2,39	2,55	2,97	2,84	2,48
2,38	2,38	2,38	2,52	2,89	2,73	2,37
4,50	3,85	3,85	3,76	3,22	2,61	2,20
2,37	2,37	2,37	2,54	3,01	2,90	2,54
2,49	2,49	2,49	2,65	3,04	2,90	2,53
2,38	2,38	2,38	2,55	3,00	2,88	2,52
2,39	2,39	2,39	2,56	3,02	2,90	2,54
4,77	11,63	8,86	3,85	3,84	4,02	3,88
3,67	3,68	3,64	3,25	2,89	2,75	2,67
2,62	2,63	2,62	2,76	2,99	3,06	3,05
2,04	0,92	3,28	1,17	3,59	3,67	3,66
2,10	2,52	2,59	1,93	1,00	0,67	0,65
3,77	2,60	2,15	1,75	1,00	0,69	0,68
4,26	4,11	3,88	2,51	1,08	0,68	0,66
3,53	3,75	3,55	2,35	1,05	0,66	0,64
1,93	1,00	0,90	1,27	1,06	0,83	0,82
0,85	2,61	3,24	2,29	1,16	0,79	0,77
1,48	2,30	2,75	2,09	1,16	0,82	0,81
6,35	3,95	2,69	2,70	3,12	2,95	2,54
5,00	5,00	5,00	4,82	4,00	3,27	2,84
3,79	3,68	3,68	3,85	4,31	4,67	4,83
4,75	4,75	4,73	4,46	4,30	4,12	3,90
3,49	3,49	3,29	2,74	2,77	3,05	3,10
3,62	1,89	1,85	1,51	2,57	3,13	2,57

TABLEAU 4: POPULATION URBAINE, PROPORTION DES CITADINS VIVANT DANS LES BIDONVILLES ET POPULATION DES BIDONVILLES PAR SEMESTRE, PAR PAYS

Estimations 1990-2007															
Pays	Population Urbaine (en milliers) ^a					Proportion de citoyens vivant dans des bidonvilles (pour cent) ^b					Citadins vivant dans des bidonvilles (en milliers)				
	1990	1995	2000	2005	2007	1990	1995	2000	2005	2007	1990	1995	2000	2005	2007
Angola	3913	5418	6824	8684	9505				86,5					7512	
Bénin	1786	2282	2770	3397	3684	79,3	76,8	74,3	71,8	70,8	1416	1753	2058	2439	2608
Burkina Faso	1226	1554	1971	2555	2827	78,8	72,4	65,9	59,5	59,5	966	1125	1300	1520	1682
Burundi	357	450	552	749	858				64,3					481	
Cameroun	4983	6372	7908	9657	10381	50,8	49,6	48,4	47,4	46,6	2534	3161	3825	4578	4841
République Centrafricaine	1108	1284	1454	1596	1665	87,5	89,7	91,9	94,1	95,0	969	1152	1337	1502	1582
Tchad	1272	1568	1979	2563	2819	98,9	96,4	93,9	91,3	90,3	1259	1512	1858	2341	2546
Comores	147	172	196	223	234	65,4	65,4	65,4	68,9	68,9	96	112	128	153	162
Congo	1316	1576	1868	2172	2296				53,4					1160	
Côte d'Ivoire	5079	6200	7423	8704	9277	53,4	54,3	55,3	56,2	56,6	2710	3367	4102	4892	5249
République Démocratique du Congo	10556	12892	15126	18860	20841				76,4					14409	
Egypte	23972	25966	28364	31062	32193	50,2	39,2	28,1	17,1	17,1	12029	10166	7978	5312	5505
Guinée Equatoriale	118	148	167	188	199				66,3					125	
Ethiopie	6455	8381	10339	12687	13813	95,5	95,5	88,6	81,8	79,1	6163	8001	9164	10380	10923
Gabon	635	796	948	1079	1127				38,7					418	
Gambie	369	508	680	872	951				45,4					396	
Ghana	5677	7180	8856	10763	11566	65,5	58,8	52,1	45,4	42,8	3717	4221	4615	4890	4945
Guinée	1691	2159	2547	2970	3176	80,4	68,8	57,3	45,7	45,7	1359	1485	1458	1358	1451
Guinée-Bissau	286	355	407	473	503				83,1					393	
Kenya	4273	5193	6167	7384	7982	54,9	54,8	54,8	54,8	54,8	2345	2848	3379	4044	4370
Lesotho	224	292	377	461	496				35,1					162	
Madagascar	2836	3598	4390	5313	5733	93,0	88,6	84,1	80,6	78,0	2636	3186	3694	4283	4470
Malawi	1092	1338	1764	2293	2545	66,4	66,4	66,4	66,4	67,7	725	889	1171	1522	1722
Mali	1789	2229	2787	3537	3896	94,2	84,8	75,4	65,9	65,9	1685	1890	2101	2332	2569
Maroc	12005	13931	15375	16763	17377	37,4	35,2	24,2	13,1	13,1	4490	4904	3713	2196	2276
Mozambique	2857	4180	5584	7084	7718	75,6	76,9	78,2	79,5	80,0	2161	3216	4368	5632	6175
Namibie	392	494	608	708	751	34,4	34,1	33,9	33,9	33,6	135	169	206	240	252
Niger	1202	1465	1801	2161	2331	83,6	83,1	82,6	82,1	81,9	1005	1217	1487	1774	1909
Nigeria	33325	42372	53048	65270	70539	77,3	73,5	69,6	65,8	64,2	25763	31127	36930	42928	45309
Rwanda	395	468	1126	1619	1753	96,0	87,9	79,7	71,6	68,3	379	411	898	1160	1198
Sénégal	3075	3603	4200	4891	5203	70,6	59,8	48,9	38,1	38,1	2172	2154	2055	1863	1982
Sierra Leone	1346	1417	1605	2057	2194				97,0					1995	
Somalie	1992	1962	2346	2884	3136				73,5					2120	
Afrique du Sud	19034	22614	25827	28419	29266	46,2	39,7	33,2	28,7	28,7	8794	8978	8575	8156	8399
Soudan	6903	9233	12034	15043	16420				94,2					14170	
Togo	1192	1501	1974	2492	2722				62,1					1548	
Ouganda	1976	2477	2983	3632	3955	75,0	75,0	75,0	66,7	63,4	1482	1858	2238	2423	2507
Tanzanie	4814	6143	7551	9313	10128	77,4	73,7	70,1	66,4	65,0	3725	4528	5291	6186	6580
Zambie	3201	3436	3637	4017	4198	57,0	57,1	57,2	57,2	57,3	1826	1962	2080	2298	2404
Zimbabwe	3040	3742	4273	4706	4911	4,0	3,7	3,3	17,9	17,9	122	138	142	842	879

Source : Base de données mondiales d'indicateurs urbains

a Département des Affaires Économiques et Sociales des Nations Unies. Division de la Population. Perspectives de l'évolution démographique mondiale. Révision de 2004. Données actualisées à partir des échantillons sur les ménages nationaux en utilisant les éléments caractéristiques de l'amélioration des taudis, de l'amélioration de l'eau et de l'assainissement, du logement durable et d'une surface habitable suffisante.

TABLEAU 5: MÉNAGES URBAINS AVEC ACCÈS À UNE SOURCE D'EAU ET UN ASSAINISSEMENT AMÉLIORÉS, DES MATÉRIAUX POUR UN ÉTAGE HABITABLE, UNE SURFACE SUFFISANTE ET LE RACCORDEMENT AU TÉLÉPHONE ET À L'ÉLECTRICITÉ (%)

Pays	Ville	Année	Meilleur accès à l'eau	Meilleur accès à l'assainissement	Accès aux matériaux	Accès à une surface habitable suffisante	Accès au téléphone	Accès à l'électricité
Angola	Luanda	2006	51,4	92,4	97,4			75,5
Angola	Autres villes	2006	70,6	61,6	68,9			50,6
Bénin	Cotonou	1996	99,0	71,2	98,1	77,7		56,6
Bénin	Cotonou	2001	100,0	80,9	97,5		12,7	73,7
Bénin	Djougou	1996	84,3	45,1	71,2	79,7		23,5
Bénin	Djougou	2001	82,9	29,0	79,3		3,6	40,9
Bénin	Djougou	2006	90,6	51,9	76,5	75,8	3,9	47,4
Bénin	Autres villes	1996	58,4	34,9	66,7	83,4		21,2
Bénin	Autres villes	2001	59,5	22,9	62,9		3,8	25,3
Bénin	Autres villes	2006	82,5	47,3	79,0	78,6	5,7	55,6
Bénin	Porto Novo	1996	57,7	50,8	79,4	78,6		29,4
Bénin	Porto Novo	2001	72,5	50,3	86,7		13,6	58,1
Bénin	Porto Novo	2006	77,0	68,4	94,3	73,0	8,1	66,9
Burkina Faso	Autres villes	1992	53,4	39,6	78,0	78,3		26,1
Burkina Faso	Autres villes	1999	73,6	44,6	89,8	82,8	5,4	38,2
Burkina Faso	Autres villes	2003	89,1	46,5	90,6		9,6	47,8
Burkina Faso	Ouagadougou	1992	74,8	49,5	91,1	82,9		31,5
Burkina Faso	Ouagadougou	1999	88,5	51,5	95,0	83,9	13,7	41,3
Burkina Faso	Ouagadougou	2003	98,3	67,3	96,5		25,1	56,7
Burundi	Bujumbura	2005	81,4	47,1	58,3	66,1		
Burundi	Gitega	2005	64,1	34,5	61,3	80,4		
Burundi	Ngozi	2005	87,2	34,8	28,7	75,2		
Burundi	Autres villes	2005	30,0	10,0	39,5	68,4		
Cameroun	Douala	1991	80,5	27,7	93,2	84,2		82,4
Cameroun	Douala	1998	77,2	80,8	92,7	91,2	7,6	93,8
Cameroun	Douala	2004	86,9	76,0	88,1	90,4	5,6	95,9
Cameroun	Douala	2006	99,2	79,9	90,9	89,7		
Cameroun	Autres villes	1991	72,5	23,6	65,2	84,3		50,3
Cameroun	Autres villes	1998	72,0	79,9	74,1	88,2	2,7	70,1
Cameroun	Autres villes	2004	82,5	76,5	70,3	86,9	2,3	66,1
Cameroun	Autres villes	2006	83,6	71,2	70,5	87,5		
Cameroun	Yaoundé	1991	86,3	29,4	91,3	82,8		87,4
Cameroun	Yaoundé	1998	93,7	81,9	92,4	85,4	11,5	96,3
Cameroun	Yaoundé	2004	97,9	79,8	93,2	87,6	5,6	96,2
Cameroun	Yaoundé	2006	99,5	79,9	95,6	87,3		
République Centrafricaine	Bangui	1994	74,9	49,5	45,0	83,4	5,8	15,3
République Centrafricaine	Autres villes	1994	33,4	46,9	12,6	86,2	0,1	2,3
Tchad	N'Djaména	1997	30,6	69,9	20,9	69,0	2,8	17,2
Tchad	N'Djaména	2004	87,8	65,4	25,5	71,9	6,5	29,2
Tchad	Autres villes	1997	30,5	40,4	9,9	66,1	0,3	3,5
Tchad	Autres villes	2004	63,9	39,5	14,1	69,9	0,8	7,8
Comores	Moroni	1996	95,7	67,6	72,4	88,1	13,0	55,1
Comores	Autres villes	1996	94,2	69,9	63,2	66,5	7,4	50,4

Pays	Ville	Année	Meilleur accès à l'eau	Meilleur accès à l'assainissement	Accès aux matériaux	Accès à une surface habitable suffisante	Accès au téléphone	Accès à l'électricité
Congo	Brazzaville	2005	96,8	70,3	94,4	76,8	2,6	59,2
Congo	Autres villes	2005	91,8	59,5	84,5	77,5	1,4	38,4
Côte d'Ivoire	Abidjan	1994	98,7	84,2	99,3	67,5		73,5
Côte d'Ivoire	Abidjan	1998	56,8	66,3	98,5	77,4	6,5	80,2
Côte d'Ivoire	Abidjan	2005	98,6	79,3	97,9		49,5	95,0
Côte d'Ivoire	Abidjan	2006	98,3		99,8	56,8		
Côte d'Ivoire	Autres villes	1994	55,1	70,6	97,2	72,8		65,4
Côte d'Ivoire	Autres villes	1998	97,9	76,8	98,9	72,7	13,2	90,6
Côte d'Ivoire	Autres villes	2005	71,9	57,0	95,3		32,9	78,0
Côte d'Ivoire	Autres villes	2006	84,9		97,2	63,0		
République Démocratique du Congo	Bandundu	2007	92,4	48,2	12,7		0,2	0,7
République Démocratique du Congo	Bas-Congo	2007	94,5	65,7	76,2		2,1	49,9
République Démocratique du Congo	Equator	2007	17,0	71,4	10,6		0,7	0,8
République Démocratique du Congo	Kasai Occidental	2007	44,7	56,3	18,9			2,3
République Démocratique du Congo	Kasai Oriental	2007	95,8	84,6	29,3		1,1	3,7
République Démocratique du Congo	Katanga	2007	79,4	77,2	46,1		3,3	44,0
République Démocratique du Congo	Kinshasa	2007	92,3	80,8	89,8		0,6	82,0
République Démocratique du Congo	Maniema	2007	83,2	73,1	9,0			26,4
République Démocratique du Congo	Orientale	2007	76,7	72,0	15,5			26,8
République Démocratique du Congo	Autres villes	2007	93,7	69,4	36,6		2,7	22,6
Egypte	Fayoum	1992	87,5	54,5	62,5	54,5		97,7
Egypte	Fayoum	1995	92,7	50,4	78,1	53,3		97,8
Egypte	Fayoum	2000	100,0	79,9	82,6	98,0	28,2	100,0
Egypte	Fayoum	2003	100,0	75,3	89,4		50,6	97,6
Egypte	Fayoum	2005	100,0	70,0	91,7	98,0	61,7	100,0
Egypte	Alexandrie	1992	99,5	85,4	99,0	76,3		98,4
Egypte	Alexandrie	1995	99,7	79,4	95,7	80,5		99,8
Egypte	Alexandrie	2000	99,7	89,0	98,6	95,2	44,0	99,4
Egypte	Alexandrie	2003	99,8	92,9	98,5	98,1	65,7	99,8
Egypte	Alexandrie	2005	99,9	94,1	100,0	98,0	71,5	99,9
Egypte	Assiout	1992	92,6	63,2	82,4	64,7		96,3
Egypte	Assiout	1995	94,7	61,8	71,2	77,0		96,1
Egypte	Assiout	2000	100,0	59,0	87,6	94,0	19,5	98,5
Egypte	Assiout	2003	100,0	66,4	94,2	95,6	44,5	99,3
Egypte	Assiout	2005	100,0	74,0	93,9	96,9	63,3	99,5
Egypte	Assouan	1992	96,7	66,5	77,8	60,4		97,2
Egypte	Assouan	1995	95,5	56,8	68,6	71,4		98,2
Egypte	Assouan	2000	100,0	71,4	85,0	93,0	45,5	99,1
Egypte	Assouan	2003	100,0	64,6	83,1	96,2	56,9	100,0
Egypte	Assouan	2005	99,9	72,0	90,6	95,8	63,7	100,0
Egypte	Beni Souef	1992	88,1	51,9	56,9	69,4		94,4
Egypte	Beni Souef	1995	88,9	57,6	77,8	68,7		96,0
Egypte	Beni Souef	2000	99,1	74,4	90,6	94,9	41,9	98,3
Egypte	Beni Souef	2003	100,0	83,3	80,6	97,2	56,9	100,0

Pays	Ville	Année	Meilleur accès à l'eau	Meilleur accès à l'assainissement	Accès aux matériaux	Accès à une surface habitable suffisante	Accès au téléphone	Accès à l'électricité
Egypte	Beni Souef	2005	100,0	71,3	90,2	95,1	62,3	99,3
Egypte	Le Caire	1992	99,5	79,1	99,1	75,1		99,1
Egypte	Le Caire	1995	98,6	76,2	98,2	82,9		99,0
Egypte	Le Caire	2000	100,0	84,7	98,7	94,3	54,1	99,9
Egypte	Le Caire	2003	99,9	89,4	98,9	96,0	73,4	99,9
Egypte	Le Caire	2005	99,6	89,2	99,6	96,8	82,4	99,7
Egypte	Damanhur	1992	97,0	70,5	97,0	80,3		98,5
Egypte	Damanhur	1995	99,3	77,6	99,3	90,8		100,0
Egypte	Damanhur	2000	91,5	61,9	95,8	94,7	27,0	98,9
Egypte	Damanhur	2003	100,0	79,2	100,0	94,8	44,8	100,0
Egypte	Damanhur	2005	100,0	96,7	100,0	99,3	85,3	100,0
Egypte	Damiette	1992	100,0	85,8	100,0	90,8		99,2
Egypte	Damiette	1995	96,7	73,6	91,2	84,1		97,8
Egypte	Damiette	2000	100,0	84,0	100,0		43,8	100,0
Egypte	Damiette	2003	100,0	82,7	98,8		61,7	100,0
Egypte	Damiette	2005	100,0	88,3	97,7	97,7	51,6	100,0
Egypte	Ghurdqah	1995	54,8	76,8	97,2	87,6		98,9
Egypte	Ghurdqah	2000	100,0	73,7	96,7	98,7	55,9	99,3
Egypte	Ghurdqah	2005	91,8	79,1	100,0	99,4	77,8	100,0
Egypte	Gizeh	1992	91,4	71,7	95,4	78,5		97,2
Egypte	Gizeh	1995	89,1	72,8	94,0	79,3		98,4
Egypte	Gizeh	2000	100,0	84,0	99,7	97,0	51,4	99,4
Egypte	Gizeh	2003	99,7	86,2	98,5	97,9	78,7	99,7
Egypte	Gizeh	2005	98,0	84,7	99,1	96,6	72,0	99,8
Egypte	Ismailia	1992	96,3	78,9	97,2	83,2		98,2
Egypte	Ismailia	1995	94,2	85,1	97,6	82,1		99,1
Egypte	Ismailia	2000	100,0	80,7	99,6	99,2	55,4	100,0
Egypte	Ismailia	2003	100,0	85,7	99,4	98,7	53,2	100,0
Egypte	Ismailia	2005	100,0	86,7	99,3	97,3	71,0	100,0
Egypte	Kafr El-Sheikh	1992	100,0	67,9	97,4	80,8		100,0
Egypte	Kafr El-Sheikh	1995	100,0	70,2	89,4	77,9		99,0
Egypte	Kafr El-Sheikh	2000	98,8	79,2	97,7	97,1	47,4	100,0
Egypte	Kafr El-Sheikh	2003	100,0	69,8	96,9	99,0	61,5	97,9
Egypte	Kafr El-Sheikh	2005	100,0	88,1	98,8	98,8	78,6	100,0
Egypte	Kharijah	1995	93,5	69,9	84,6	74,0		99,2
Egypte	Kharijah	2000	100,0	70,0	82,2		36,7	97,8
Egypte	Kharijah	2005	100,0	75,0	92,2		56,3	100,0
Egypte	Mansurah	1992	99,5	80,6	94,1	86,0		98,9
Egypte	Mansurah	1995	96,5	82,5	98,8	80,5		99,6
Egypte	Mansurah	2000	99,7	80,3	98,0	98,4	42,8	99,3
Egypte	Mansurah	2003	100,0	86,8	100,0	99,3	61,2	100,0
Egypte	Mansurah	2005	100,0	86,1	99,3	99,0	54,6	100,0
Egypte	Autres villes	1992	96,6	67,0	91,2	73,7		98,1
Egypte	Autres villes	1995	96,5	69,4	95,6	81,1		99,6

Pays	Ville	Année	Meilleur accès à l'eau	Meilleur accès à l'assainissement	Accès aux matériaux	Accès à une surface habitable suffisante	Accès au téléphone	Accès à l'électricité
Egypte	Autres villes	2000	99,5	76,8	93,3	96,4	39,6	99,3
Egypte	Autres villes	2003	99,9	81,5	96,1	98,6	50,2	99,6
Egypte	Autres villes	2005	98,1	81,9	98,2	97,0	67,9	99,6
Egypte	Port Said	1992	96,5	90,1	97,3	80,9		96,7
Egypte	Port Said	1995	98,7	90,1	99,6	83,2		99,3
Egypte	Port Said	2000	96,5	95,8	98,1	97,4	63,6	99,8
Egypte	Port Said	2003	100,0	94,6	99,3	98,9	78,3	100,0
Egypte	Port Said	2005	97,6	95,7	97,0	98,8	77,0	99,9
Egypte	Qena	1992	98,8	74,4	84,9	62,8		100,0
Egypte	Qena	1995	89,9	68,2	69,8	76,7		96,1
Egypte	Qena	2000	98,9	61,0	72,2	92,0	22,5	99,5
Egypte	Qena	2003	100,0	62,9	74,3	96,2	44,8	100,0
Egypte	Qena	2005	99,6	74,4	89,4	95,2	78,9	99,8
Egypte	Sawhaj	1992	90,6	67,7	74,0	71,7		96,9
Egypte	Sawhaj	1995	89,8	65,4	71,7	73,9		96,0
Egypte	Sawhaj	2000	100,0	58,6	70,3	85,2	28,9	98,4
Egypte	Sawhaj	2003	100,0	66,7	95,1	92,6	58,0	100,0
Egypte	Sawhaj	2005	100,0	62,2	88,8	94,4	49,0	100,0
Egypte	Suez	1992	99,5	84,3	99,1	79,8		99,5
Egypte	Suez	1995	99,1	82,2	98,7	80,4		99,3
Egypte	Suez	2000	99,7	89,1	97,8	98,6	46,1	99,5
Egypte	Suez	2003	100,0	90,7	99,7	99,7	66,6	99,7
Egypte	Suez	2005	100,0	89,9	99,9	99,5	79,0	100,0
Egypte	Tahta	1992	96,6	59,1	89,4	78,7		99,6
Egypte	Tahta	1995	99,2	75,6	87,4	82,8		98,3
Egypte	Tahta	2000	100,0	82,0	97,3	97,6	33,5	99,7
Egypte	Tahta	2003	100,0	83,1	98,8	98,8	54,2	100,0
Egypte	Tahta	2005	100,0	97,0	100,0	99,7	80,8	100,0
Ethiopie	Addis-Abeba	2000	98,4	47,4	66,7	64,1	20,6	97,1
Ethiopie	Addis-Abeba	2005	99,9	71,8	83,4	65,0	46,1	96,9
Ethiopie	Nazret	2000	81,9	53,5	29,8	64,6	13,8	92,4
Ethiopie	Nazret	2005	99,1	51,1	52,4	67,5	33,8	95,5
Ethiopie	Autres villes	2000	83,1	34,6	22,7	60,3	3,8	68,8
Ethiopie	Autres villes	2005	89,7	41,6	36,9	62,6	19,0	78,5
Gabon	Libreville	2000	99,7	83,4	97,0	85,7	20,4	95,5
Gabon	Autres villes	2000	86,9	72,0	81,1	87,7	12,7	82,4
Gambie	Banjul	2005	82,7	97,7	98,5	74,8		
Gambie	Autres villes	2005	92,1	93,4	93,8	79,9		
Ghana	Accra	1993	99,8	66,2	99,5	77,6	0,0	90,1
Ghana	Accra	1998	97,7	69,5	99,7	80,3	12,3	92,0
Ghana	Accra	2003	88,5	81,4	98,8		31,9	84,3
Ghana	Accra	2006	60,8	87,7	97,3	73,0		
Ghana	Autres villes	1993	72,2	54,4	98,2	74,9	0,0	68,2
Ghana	Autres villes	1998	82,1	75,4	98,2	77,8	1,6	77,2

Pays	Ville	Année	Meilleur accès à l'eau	Meilleur accès à l'assainissement	Accès aux matériaux	Accès à une surface habitable suffisante	Accès au téléphone	Accès à l'électricité
Ghana	Autres villes	2003	81,0	73,2	95,6		7,6	74,1
Ghana	Autres villes	2006	87,3	81,4	93,4	74,1		
Guinée	Conakry	1999	82,7	84,8	98,7	70,7	7,2	71,4
Guinée	Conakry	2005	96,4	80,3	98,7		28,9	94,5
Guinée	Autres villes	1999	43,3	62,7	82,2	77,3	3,7	33,4
Guinée	Autres villes	2005	80,0	57,7	82,6		11,8	32,6
Guinée-Bissau	Bissau	2006	93,4	35,1	88,7	55,4		
Guinée-Bissau	Autres villes	2006	61,0	10,4	48,9	74,9		
Kenya	Mombasa	1993	83,0	68,9	76,0	82,1		37,2
Kenya	Mombasa	1998	73,9	61,3	79,8	79,6	7,4	47,5
Kenya	Mombasa	2003	89,1	68,0	83,3	81,7	29,6	43,5
Kenya	Nairobi	1993	92,2	73,4	75,2	77,9		50,8
Kenya	Nairobi	1998	92,1	84,3	82,9	78,0	11,2	60,1
Kenya	Nairobi	2003	93,3	82,9	87,4	81,7	44,4	71,4
Kenya	Autres villes	1993	87,3	74,7	83,8	77,6		36,2
Kenya	Autres villes	1998	80,1	71,0	75,7	77,6	7,6	35,7
Kenya	Autres villes	2003	64,6	67,3	74,1	76,4	24,3	35,0
Lesotho	Maseru	2004	98,3	74,7	94,8		50,2	33,1
Lesotho	Autres villes	2004	90,7	68,4	90,3		34,4	15,6
Liberia	Monrovia	2007	81,6	51,9	92,8			8,1
Liberia	Autres villes	2007	82,8	28,7	57,3			3,2
Madagascar	Antananarivo	1997	80,1	52,9	53,5	57,7	3,6	55,7
Madagascar	Antananarivo	2003	85,7	56,4	69,7		21,4	67,8
Madagascar	Autres villes	1997	48,0	33,0	34,2	53,7	0,8	25,5
Madagascar	Autres villes	2003	66,5	39,6	52,3		6,3	43,1
Malawi	Blantyre	2006	97,4	48,5	79,9			
Malawi	Lilongwe	1992	86,3	54,5	54,5	78,0		18,5
Malawi	Lilongwe	2000	92,1	59,4	63,9			29,9
Malawi	Lilongwe	2004	92,9	58,7	65,1	83,1	26,1	32,5
Malawi	Lilongwe	2006	91,9	44,1	59,6			
Malawi	Mzuzu	2006	94,0	42,1	62,9			
Malawi	Autres villes	1992	92,6	55,1	56,9	73,4		20,3
Malawi	Autres villes	2000	96,0	58,0	70,4			28,1
Malawi	Autres villes	2004	90,0	54,5	63,0	82,8	19,2	28,8
Malawi	Autres villes	2006	95,1	32,9	47,3	99,9		
Mali	Bamako	1996	70,5	51,6	89,0	75,5	3,7	33,7
Mali	Bamako	2001	89,4	72,5	74,1		15,7	55,8
Mali	Bamako	2006	95,6	81,1	81,9	71,5	19,6	72,1
Mali	Autres villes	1996	45,7	46,2	44,4	77,6	1,6	13,4
Mali	Autres villes	2001	54,4	57,7	42,5		3,9	21,0
Mali	Autres villes	2006	68,9	63,2	44,0	76,7	7,1	32,1
Mauritanie	Nouakchott	2001	94,4	58,2	62,9	49,2	7,2	47,2
Mauritanie	Nouakchott	2007	31,2	77,5	0,7	59,8		
Mauritanie	Autres villes	2001	68,4	63,7	49,0	49,4	6,0	53,9

Pays	Ville	Année	Meilleur accès à l'eau	Meilleur accès à l'assainissement	Accès aux matériaux	Accès à une surface habitable suffisante	Accès au téléphone	Accès à l'électricité
Mauritanie	Autres villes	2007	73,1	53,1	0,5	63,5		
Maroc	Casablanca	1992	99,1	92,9	98,8	72,6		78,7
Maroc	Casablanca	2004	100,0	98,9	100,0	84,9	77,0	99,2
Maroc	Fès	1992	100,0	100,0	98,3	67,2		100,0
Maroc	Fès	2004	99,6	99,6	99,6	73,8	57,9	97,7
Maroc	Meknès	1992	99,2	99,2	93,9	61,4		84,1
Maroc	Meknès	2004	99,2	97,0	95,4	74,2	68,4	97,3
Maroc	Marrakech	1992	100,0	94,7	97,3	71,8		90,4
Maroc	Marrakech	2004	99,7	99,7	99,5	79,2	17,7	98,3
Maroc	Autres villes	1992	88,9	92,3	95,1	72,7		86,1
Maroc	Autres villes	2004	95,3	96,7	97,5	85,0	64,0	91,4
Maroc	Rabat	1992	96,5	92,5	95,2	79,6		83,9
Maroc	Rabat	2004	99,9	99,7	97,9	88,2	69,7	99,0
Maroc	Tanger	1992	95,9	99,6	97,1	64,9		87,6
Maroc	Tanger	2004	95,5	100,0	99,8	84,3	77,4	89,4
Mozambique	Maputo	1997	87,4	49,9	83,2	77,3	6,9	39,2
Mozambique	Maputo	2003	82,8	48,8	88,6	84,6	5,2	28,8
Mozambique	Autres villes	1997	67,3	38,3	55,3	73,0	5,1	23,1
Mozambique	Autres villes	2003	66,5	39,3	51,3	80,9	5,5	24,4
Namibie	Autres villes	1992	93,4	71,0	77,0	77,4		58,7
Namibie	Autres villes	2000	99,1	85,2	83,6	85,6	42,3	74,5
Namibie	Autres villes	2007	97,4	76,6	80,9	86,4	30,5	73,2
Namibie	Windhoek	1992	98,0	92,7	94,9	79,9		70,0
Namibie	Windhoek	2000	97,0	79,0	86,6	83,3	40,5	71,9
Namibie	Windhoek	2007	98,6	87,1	90,3	88,1	37,1	83,4
Niger	Niamey	1992	52,8	78,5	82,1	71,0		37,2
Niger	Niamey	1998	63,5	47,7	86,8	72,8	4,1	51,0
Niger	Niamey	2006	94,7	65,7	72,4	66,2	6,5	61,1
Niger	Autres villes	1992	66,6	59,2	54,3	65,7		20,6
Niger	Autres villes	1998	70,9	37,7	57,7	65,0	2,8	26,8
Niger	Autres villes	2006	92,1	51,2	51,0	63,2	2,2	37,8
Nigeria	Akure	1999	94,1	58,8	94,1	88,2		76,5
Nigeria	Akure	2003	63,5	61,4	100,0	72,7	9,1	95,0
Nigeria	Damaturu	1999	61,5	71,8	76,9	61,5	2,6	64,1
Nigeria	Damaturu	2003	49,9	52,6	42,0	64,5	2,0	59,8
Nigeria	Effon Alaiye	1999	32,8	48,9	82,3	91,3	2,2	93,3
Nigeria	Effon Alaiye	2003	18,6	49,5	96,9	70,0		93,7
Nigeria	Ibadan	1999	93,3	13,3	66,7	80,0		33,3
Nigeria	Ibadan	2003	27,6	64,2	96,9	69,9	14,8	98,9
Nigeria	Kano	1999	54,8	58,8	76,4	69,7	4,5	82,2
Nigeria	Kano	2003	65,7	58,8	93,5	80,0	9,8	92,6
Nigeria	Lagos	1999	88,6	84,7	96,2	60,5	8,2	98,9
Nigeria	Lagos	2003	88,2	72,8	99,8	60,8	31,8	99,8
Nigeria	Ogbomosho	1999	62,3	46,1	95,9	79,3	12,6	95,9

Pays	Ville	Année	Meilleur accès à l'eau	Meilleur accès à l'assainissement	Accès aux matériaux	Accès à une surface habitable suffisante	Accès au téléphone	Accès à l'électricité
Nigeria	Ogbomosho	2003	68,1	38,0	94,4	84,9	7,7	94,4
Nigeria	Autres villes	1999	61,2	58,5	87,0	74,4	5,0	79,9
Nigeria	Autres villes	2003	66,3	64,0	86,1	79,7	9,1	78,6
Nigeria	Owo	1999	34,4	68,8	100,0	83,2	9,9	95,3
Nigeria	Oyo	1999	35,0	65,8	95,8	84,4	3,6	92,1
Nigeria	Zaria	1999	74,4	55,8	98,8	59,3	4,6	94,2
Nigeria	Zaria	2003	78,0	67,7	98,7	66,3	12,4	100,0
Rwanda	Kigali	1992	52,0	50,2	64,6	86,0		36,0
Rwanda	Kigali	2000	81,8	72,3	71,8		8,6	44,4
Rwanda	Kigali	2005	68,9	80,6	67,6		8,3	40,8
Rwanda	Autres villes	1992	47,3	54,1	45,1	84,6		21,8
Rwanda	Autres villes	2000	78,5	66,8	57,8		7,5	36,7
Rwanda	Autres villes	2005	54,4	68,3	32,2		2,1	12,8
Sénégal	Dakar	1993	95,8	64,2	98,7	65,6		70,0
Sénégal	Dakar	1997	95,5	70,8	99,8	65,8	20,4	80,2
Sénégal	Dakar	2005	98,3	91,1	95,7			
Sénégal	Autres villes	1993	70,8	57,3	83,1	71,0		44,1
Sénégal	Autres villes	1997	72,7	57,6	86,0	70,4	9,7	55,0
Sénégal	Autres villes	2005	82,2	77,2	83,6			
Sierra Leone	Freetown	2005	89,4	72,8	95,8	72,2		
Sierra Leone	Autres villes	2005	78,2	57,3	63,9	66,4		
Afrique du Sud	Le Cap	1998	95,8	83,4	93,7	90,9	49,6	88,0
Afrique du Sud	Durban	1998	98,4	90,1	97,1	90,0	46,3	84,3
Afrique du Sud	Autres villes	1998	98,8	81,7	93,0	86,0	40,9	85,6
Afrique du Sud	Port Elizabeth	1998	97,2	68,5	83,4	79,2	27,0	63,3
Afrique du Sud	Pretoria	1998	100,0	62,5	87,5	75,0	18,8	56,3
Afrique du Sud	West Rand	1998	99,4	84,8	83,4	86,9	47,6	75,0
Swaziland	Manzini	2006	92,8	79,9	99,4	87,1	17,7	60,5
Swaziland	Mbabane	2006	88,6	76,9	96,4	89,3	29,1	59,9
Swaziland	Autres villes	2006	94,6	86,7	97,5	92,1	15,9	70,3
Togo	Kara	2006	92,4	24,7	96,2	86,9		
Togo	Lomé	1998	88,6	81,7	98,0	77,0		51,2
Togo	Lomé	2006	92,9	78,2	99,0	74,8		
Togo	Autres villes	1998	80,0	49,1	92,4	82,2		31,4
Togo	Autres villes	2006	87,2	45,1	92,6	84,0		
Togo	Sokode	2006	69,4	49,6	95,8	86,8		
Ouganda	Kampala	1995	60,4	58,9	77,2	62,0	3,0	49,4
Ouganda	Kampala	2001	94,2	63,2	86,3		20,3	55,2
Ouganda	Kampala	2006	92,6	100,0	87,7	71,6	5,4	59,0
Ouganda	Autres villes	1995	57,0	53,5	58,1	67,0	1,8	32,0
Ouganda	Autres villes	2001	84,8	54,5	61,8		9,0	33,5
Ouganda	Autres villes	2006	86,5	88,8	59,2	70,0	1,1	26,0
Tanzanie	Arusha	1992	92,9	58,0	54,1	66,5		21,1
Tanzanie	Arusha	1996	96,1	50,4	61,2	77,5		32,6

Pays	Ville	Année	Meilleur accès à l'eau	Meilleur accès à l'assainissement	Accès aux matériaux	Accès à une surface habitable suffisante	Accès au téléphone	Accès à l'électricité
Tanzanie	Arusha	1999	97,8	39,6	51,5			5,9
Tanzanie	Arusha	2004	94,6	62,5	62,2	77,7	35,0	35,0
Tanzanie	Dar es Salaam	1992	90,5	54,1	80,0	77,1		31,7
Tanzanie	Dar es Salaam	1996	85,4	51,4	87,9	83,4		45,2
Tanzanie	Dar es Salaam	1999	90,1	51,9	86,5			46,9
Tanzanie	Dar es Salaam	2004	81,1	55,6	93,8	84,1	43,4	59,8
Tanzanie	Autres villes	1992	71,3	50,0	43,1	79,2		21,5
Tanzanie	Autres villes	1996	71,9	55,2	54,9	82,7		31,6
Tanzanie	Autres villes	1999	90,9	53,0	56,1			27,5
Tanzanie	Autres villes	2004	76,4	57,7	61,6	85,1	19,8	29,1
Zambie	Chingola	1992	93,7	93,3	98,0	63,5		71,5
Zambie	Chingola	1996	76,6	85,9	98,4	76,6		78,1
Zambie	Chingola	2002	89,1	93,5	92,6		3,0	75,7
Zambie	Chingola	2007	90,4	86,7	90,4	75,9	9,6	76,5
Zambie	Lusaka	1992	97,1	67,5	92,2	69,2		34,5
Zambie	Lusaka	1996	93,9	70,3	96,8	75,1		50,7
Zambie	Lusaka	2002	97,2	67,6	97,5		13,0	44,2
Zambie	Lusaka	2007	92,4	83,5	95,1	69,3	4,9	57,0
Zambie	Ndola	1992	90,0	74,6	88,2	68,9		35,4
Zambie	Ndola	1996	92,3	85,1	92,5	72,6		52,0
Zambie	Ndola	2002	88,0	82,0	83,5		16,8	52,8
Zambie	Ndola	2007	74,1	64,5	81,6	78,3	8,1	38,9
Zambie	Autres villes	1992	75,9	61,1	65,9	76,0		26,7
Zambie	Autres villes	1996	69,2	56,3	60,7	71,8		24,8
Zambie	Autres villes	2002	83,0	55,2	57,1		6,2	24,2
Zambie	Autres villes	2007	75,2	53,1	68,5	72,9	3,9	34,3
Zimbabwe	Harare	1994	98,7	98,1	94,9	83,8		74,5
Zimbabwe	Harare	1999	99,6	97,2	96,5		19,9	84,7
Zimbabwe	Harare	2005	99,2	98,4	99,2	82,5	17,5	86,3
Zimbabwe	Autres villes	1994	99,4	97,0	94,8	82,4		86,9
Zimbabwe	Autres villes	1999	99,6	98,4	97,8		13,2	90,2
Zimbabwe	Autres villes	2005	99,5	97,0	99,6	86,7	25,2	94,6

Source : Base de données mondiales d'indicateurs urbains

TABLEAU 6: MÉNAGES URBAINS AVEC ACCÈS À UNE SOURCE D'EAU ET UN ASSAINISSEMENT AMÉLIORÉS, PAR PAYS (%)

Pays	Année	Total Meilleur accès à l'eau	Amélioration de la source d'eau						Meilleures installations d'assainissement					
			Accès à l'eau courante	Fontaine publique	Pompe / forage	Puits d'eau couvert	Augmentation des eaux de source / de surface	Eaux de surface	Eau en bouteille	Total Meilleur assainissement	Toilette à chasse d'eau ^a	Latrine améliorée à fosse ventilée	Latrine à fosse avec dalle ou latrine couverte	Latrines à compost
Angola	2006	58,6	31,3	11,6	1,2	10,6	3,8	0,1		80,8	48,1	1,8	29,6	1,4
Bénin	1996	74,1	56,4	2,3	4,8	7,5		3,0		50,6			44,6	
Bénin	2001	78,2	62,6	4,9	4,9	5,0		0,8	0,1	48,3	6,3	30,2		
Bénin	2006	82,4	61,2	5,2	7,1	6,5	0,4	1,9		50,7	8,1	27,3		
Burkina Faso	1992	66,3	26,0	40,2						45,6	4,7	1,4		
Burkina Faso	1999	80,9	25,0	47,7	8,2				0,1	48,0	3,9	0,8		
Burkina Faso	2003	93,9	32,6	56,0		5,4				57,2	8,9	14,6		
Burundi	2005	77,5	43,2	24,6	0,0	0,1	9,5		0,2	43,3	26,1	4,8	12,3	
Cameroun	1991	76,5	33,9	34,8	2,3			0,1	5,5	25,5	14,0			
Cameroun	1998	76,5	37,1	37,5	1,9					80,4	18,1	42,3		
Cameroun	2004	86,0	34,7	34,6	6,0	4,1	6,7			77,0	14,1	42,1		
Cameroun	2006	90,2	41,2	29,0	10,6	4,1	4,7		0,7	74,9	18,7	3,6	28,9	
République Centrafricaine	1994	51,6	4,9	38,2	8,5					48,0	2,4	7,7		
Tchad	1997	30,5	11,6	11,7		7,2				53,0	1,0	27,3		
Tchad	2004	73,5	18,6	23,4		30,0	1,5	0,1		49,9	5,8	11,4		
Comores	1996	94,6	38,8	34,9				20,9		69,2	7,6	32,1		
Congo	2005	94,8	86,8		3,2	1,1	3,2		0,4	65,9	9,1	25,6		
Côte d'Ivoire	1994	78,3	50,8	27,3					0,1	77,8	29,3	34,7		
Côte d'Ivoire	1998	79,3	59,2	19,9				0,2		72,0	24,7	23,9		
Côte d'Ivoire	2005	85,2	66,6	10,6		7,7	0,1		0,2	68,1	29,2	9,2		
Côte d'Ivoire	2006	90,5	66,9	6,9	0,9	15,7			0,1		39,6	2,2		
République Démocratique du Congo	2007	79,6	21,9	36,9		6,0	14,7		0,1	73,7	13,2	5,7	33,2	
Egypte	1992	97,2	91,4	5,9						75,1	50,1			
Egypte	1995	96,6	92,4	4,1						74,8	52,4			
Egypte	2000	99,5	97,0	2,0		0,3			0,2	81,1	62,6			
Egypte	2003	99,9	98,6	1,2		0,2				84,8	68,9			
Egypte	2005	99,2	98,0	0,9	0,1	0,1			0,2	86,5	72,6			
Ethiopie	2000	86,1	28,8	52,0		2,1	3,2			38,6	1,9	1,9		
Ethiopie	2005	93,7	47,5	42,6		1,2	2,3			50,8	6,9	3,7	37,6	2,6
Gabon	2000	94,4	52,2	40,8		0,8			0,1	78,7	30,2	27,2		
Gambie	2005	91,1	53,4	34,8	1,2	1,4			0,4	93,8	38,4	0,7	54,7	
Ghana	1993	80,2	37,2	38,6	3,7			0,7		57,8	15,6	27,8		
Ghana	1998	87,6	41,4	42,6	3,2			0,5		73,3	18,4	36,9		
Ghana	2003	83,1	33,4	39,1		10,1		0,5		75,5	21,2	40,8		
Ghana	2006	78,7	25,9	39,1	7,2	5,8		0,3	0,4	83,5	23,6	47,1	12,7	
Guinée	1999	64,5	29,7	34,0			0,8			75,6	7,7	47,6		
Guinée	2005	88,3	27,4	40,6		19,2	1,1			69,1	7,0	3,1	49,8	
Guinée-Bissau	2006	83,7	30,1	17,1	7,0	28,2	1,2		0,1	27,6	27,5	0,1		
Kenya	1993	88,8	55,8	31,4	0,9			0,6		73,3	44,8	6,9		

Pays	Année	Amélioration de la source d'eau							Meilleures installations d'assainissement					
		Total Meilleur accès à l'eau	Accès à l'eau courante	Fontaine publique	Pompe / forage	Puits d'eau couvert	Augmentation des eaux de source / de surface	Eaux de surface	Eau en bouteille	Total Meilleur assainissement	Toilette à chasse d'eau ^a	Latrine améliorée à fosse ventilée	Latrine à fosse avec dalle ou latrine couverte	Latrines à compost
Kenya	1998	84,5	58,2	25,9				0,4		75,7	43,1	10,7		
Kenya	2003	78,5	49,4	21,8		6,0		0,7	0,7	73,5	39,0	11,7		
Lesotho	2004	95,3	68,4	22,0		4,9				72,2	7,7	40,7		
Liberia	2007	81,9	7,1	11,0	3,7	59,6	0,1		0,4	46,3	29,7	7,2	8,7	0,7
Madagascar	1997	61,4	17,7	38,3	5,4					41,3	7,4	8,9		
Madagascar	2003	73,9	17,8	46,7		9,4				46,1	7,4	3,0		
Malawi	1992	90,9	33,6	48,5		8,8				54,9	13,9	1,2		
Malawi	2000	94,8	41,7	41,8	8,3	3,0				58,5	16,4	1,0		
Malawi	2004	91,1	29,3	45,2		16,7				56,1	16,2	2,3		
Malawi	2006	94,6	27,6	49,3	15,4	2,3				42,3	9,7	1,0	31,7	
Mali	1996	55,6	15,7	33,5	6,4					48,4	2,9			
Mali	2001	70,5	27,0	32,0		11,5				64,5	13,9	19,0		
Mali	2006	79,2	32,7	36,3		9,8			0,3	70,1	6,1	41,8		
Mauritanie	2001	84,6	28,1	49,7		6,8				60,3	4,1	8,1	30,9	
Mauritanie	2007	49,7	32,1	15,5	0,4	1,6	0,1		0,1	66,7	34,9	10,3	21,5	
Maroc	1992	94,4	76,4	17,7					0,3	93,7	90,3	1,8		
Maroc	2004	97,4	85,2	10,8		0,8			0,6	98,1	97,8			
Mozambique	1997	70,7	46,8	23,7				0,2		40,3	12,2			
Mozambique	2003	68,9	39,6	19,4		9,4		0,3		40,6	7,5			
Namibie	1992	96,4	81,8	14,6						84,9	82,8	0,6		
Namibie	2000	98,1	77,0	20,9						82,0	77,5	2,1		
Namibie	2007	97,9	79,5	17,3					0,9	81,1	76,3	4,0	0,5	0,3
Niger	1992	61,5	22,7	38,6				0,2	0,1	66,4	5,9	55,8		
Niger	1998	68,0	26,6	37,4	3,8	0,3				41,7	4,2			
Niger	2006	93,2	35,2	55,6		2,3			0,2	57,0	6,1	32,3		
Nigeria	1999	62,9	24,0	25,8	12,4			0,3	0,4	62,8	30,6	8,8		
Nigeria	2003	67,0	14,4	18,5		31,1		0,5	2,4	63,1	28,7	5,5		
Rwanda	1992	50,4	7,0	43,4						51,6	10,6			
Rwanda	2000	79,5	33,5	42,5		3,5				68,3	6,9	30,8		
Rwanda	2005	60,8	14,1	41,3		5,3		0,1	0,1	73,7	5,4	47,1		
Sénégal	1993	84,8	54,1	30,0	0,7					61,1	25,4	11,1		
Sénégal	1997	85,2	64,2	20,2	0,1			0,1	0,6	64,9	26,7	11,1		
Sénégal	2005	91,5	75,7	13,5		1,9			0,4	85,2	65,5	9,3		
Sierra Leone	2005	84,1	23,8	30,4	2,1	26,2	1,5	0,1	0,1	65,4	10,5	0,4	54,5	
Somalie	2006	56,4	36,1	14,6	1,8	3,7			0,3	77,0	63,1	1,8	12,2	
Afrique du Sud	1998	98,3	86,6	11,3	0,2				0,1	84,0	79,6			
Swaziland	2006	92,3	72,6	15,2	2,5	1,2	0,5	0,1	0,1	81,2	49,7	11,3		
Togo	1998	84,2	51,3	23,6	1,6	7,6		0,1		65,3	21,5		43,9	
Togo	2006	90,5	11,6	64,8	7,4	4,9	0,2	0,8	1,1	66,1	32,3	14,2	19,7	0,3
Ouganda	1995	58,6	12,7	31,9	13,5			0,4	0,2	56,1	9,2	6,2		
Ouganda	2001	89,3	12,1	51,2	13,9	11,1		0,4	0,7	58,7	9,1	7,9		
Ouganda	2006	89,4	20,2	39,3	12,6	15,3		0,5	1,6	94,1	8,6	13,6	43,7	

Pays	Année	Total Meilleur accès à l'eau	Amélioration de la source d'eau						Meilleures installations d'assainissement					
			Accès à l'eau courante	Fontaine publique	Pompe / forage	Puits d'eau couvert	Augmentation des eaux de source / de surface	Eaux de surface	Eau en bouteille	Total Meilleur assainissement	Toilette à chasse d'eau ^a	Latrine améliorée à fosse ventilée	Latrine à fosse avec dalle ou latrine couverte	Latrines à compost
Tanzanie	1992	77,8	39,6	38,2						51,7	4,5	3,1		
Tanzanie	1996	77,8	31,5	46,3						53,7	5,0	3,3		
Tanzanie	1999	92,3	48,2	31,9	6,0	5,2	0,8		0,2	49,5	4,1	3,2		
Tanzanie	2004	78,9	52,0	15,7	3,2	6,6		0,1	1,3	57,4	9,1	12,0		
Zambie	1992	89,2	55,5	33,6						72,0	47,9	1,0		
Zambie	1996	85,4	46,7	33,9	4,7					71,2	45,6	0,3		
Zambie	2002	89,8	43,5	38,2		8,1			0,1	71,1	42,3	2,5		
Zambie	2007	82,5	39,7	36,9		5,6			0,3	69,8	33,8	7,1	28,7	0,1
Zimbabwe	1994	99,0	92,6	4,8	0,7	0,9				97,6	94,6	1,4		
Zimbabwe	1999	99,6	90,9	7,5	0,5	0,7				97,8	93,7	2,9		
Zimbabwe	2005	99,4	92,7	4,5	0,9	1,3				97,5	92,7	3,4	1,4	

Source : Base de données mondiales d'indicateurs urbains

Notes :

a) La classe d'eau comprend les trois catégories suivantes : la classe d'eau dans l'égout de canalisation ; la classe d'eau dans la fosse septique et la classe d'eau pour le rinçage de la latrine.

TABLEAU 7: COEFFICIENTS DE GINI POUR ZONES URBAINES AU NIVEAU NATIONAL, CERTAINS PAYS

Pays	Année	de Gini
Algérie	1995 ⁱ	0,35
Bénin	2007 ^c	0,47
Botswana	2001-02 ⁱ	0,50
Burkina Faso	2003 ^c	0,48
Burundi	2006 ^c	0,49
Cameroun	2001 ⁱ	0,41
République Centrafricaine	2003 ^c	0,42
Côte d'Ivoire	2008 ⁱ	0,44
République Démocratique du Congo	2004-05 ^c	0,40
Egypte	1997 ^c	0,39
Ethiopie	2004-05 ^c	0,44
Ethiopie	1999-00 ⁱ	0,57
Kenya	1999 ⁱ	0,55
Kenya	2006 ^c	0,45
Malawi	1998 ^c	0,52
Mauritanie	2004 ^c	0,39
Maroc	1998 ^c	0,38
Mozambique	2002-03 ^c	0,48
Namibie	1993 ⁱ	0,63
Namibie	2003 ^c	0,58
Nigeria	2006 ⁱ	0,54
Afrique du Sud	2005 ⁱ	0,76
Togo	2006 ^c	0,31
Ouganda	2005-06 ⁱ	0,43
Zambie	2006 ⁱ	0,66
Zimbabwe	1998 ⁱ	0,60

our e Base de données mondiales d'indicateurs urbains

otes

i. Se réfère au coefficient de Gini basé sur le revenu.

c. Se réfère au coefficient de Gini basé sur la consommation.

TABLEAU 8: COEFFICIENTS DE GINI POUR CERTAINES VILLES ET PROVINCES

Pays	Ville	Année	de Gini
Burundi	Bujumbura	2006 ^c	0,47
Cameroun	Yaoundé	1996 ⁱ	0,44
Cameroun	Douala	1996 ⁱ	0,46
République Centrafricaine	Bangui	2003 ^c	0,42
Congo	Brazzaville	2005 ⁱ	0,45
Congo	Pointe-Noire	2005 ⁱ	0,39
Côte d'Ivoire	Abidjan	2008 ⁱ	0,50
République Démocratique du Congo	Kinshasa	2004-05 ^c	0,39
Ethiopie	Addis-Abeba	2003 ⁱ	0,61
Ethiopie	Addis-Abeba	2003 ^c	0,56
Ethiopie	Bahir Dar	2000 ^c	0,36
Ethiopie	Jimma	2000 ^c	0,36
Ethiopie	Dire Dawa	2000 ^c	0,39
Ethiopie	Mekelle	2000 ^c	0,39
Ethiopie	Awassa	2000 ^c	0,41
Ethiopie	Dessie	2000 ^c	0,49
Gabon	Libreville et Port Genti	1996 ⁱ	0,45
Ghana	Accra	1992 ⁱ	0,50
Guinée- Bissau	Bissau	2006 ⁱ	0,37
Kenya	Nairobi	2006 ⁱ	0,59
Lesotho	Maseru	1993 ⁱ	0,58
Maroc	Casablanca	2006 ⁱ	0,52
Mozambique	Maputo	2002-03 ^c	0,52
Nigeria	Lagos	2006	0,64
Rwanda	Kigali	2005 ⁱ	0,47
Sénégal	Dakar	2001-02 ^c	0,37
Sierra Leone	Freetown	2002 ^c	0,32
Afrique du Sud	Buffalo City (East London)	2005 ⁱ	0,75
Afrique du Sud	Le Cap	2005 ⁱ	0,67
Afrique du Sud	Ekurhuleni (East Rand)	2005 ⁱ	0,74
Afrique du Sud	eThekweni (Durban)	2005 ⁱ	0,72
Afrique du Sud	Johannesburg	2005 ⁱ	0,75
Afrique du Sud	Mangaug (Bloemfontein)	2005 ⁱ	0,74
Afrique du Sud	Msunduzi (Pietermaritzburg)	2005 ⁱ	0,73
Afrique du Sud	Nelson Mandela Bay (Port Elizabeth)	2005 ⁱ	0,72
Afrique du Sud	Tshwane (Pretoria)	2005 ⁱ	0,72
Togo	Lomé	2006 ^c	0,30
Ouganda	Kampala	2002 ^c	0,47
Tanzanie	Dar es Salaam	2007 ^c	0,34

our e Base de données mondiales d'indicateurs urbains

otes

i. Se réfère au coefficient de Gini basé sur le revenu.

c. Se réfère au coefficient de Gini basé sur la consommation.

TABLEAU 9: POPULATION (15 À 24 ANS) TRAVAILLANT DANS LE SECTEUR INFORMEL, PAR SEXE ET PAR TYPE DE LOGEMENT (NOMBRE DE CARENCES) (%)

	Année	Femmes							Hommes						
		Zone urbaine	Zone rurale	Zone sans taudis	Taudis/bidonville	Une carence	Deux carences	Trois carences	Zone urbaine	Zone rurale	Zone sans taudis	Taudis/bidonville	Une carence	Deux carences	Trois carences
Bénin	1996	92,9	97,0	89,4	94,9	91,2	98,2		71,4	66,7					
Bénin	2001	91,0	97,6	84,2	94,3	93,3	94,8		68,2	84,3	58,1	81,1	77,0	85,2	100,0
Bénin	2006	79,8	91,7	87,6	79,3	87,2	78,3	88,8	69,8	82,3	28,3	76,5	64,5	79,8	
Burkina Faso	1992	87,5	97,6	76,9	88,1	88,5	87,7	88,2							
Burkina Faso	1999	84,0	99,1	42,9	85,2	85,7	81,8		55,7	85,7	40,0	68,4	58,3	71,7	81,1
Burkina Faso	2003	82,8	95,6	83,0	82,3	77,8	91,3		20,7	31,0					
Cameroun	1991	78,8	93,8	69,6	82,0	80,0	80,6	90,0							
Cameroun	1998	69,9	84,4	65,4	75,0	74,4	74,5	85,7	62,0	60,2					
République Centrafricaine	1994	96,8	98,0	88,9	97,2	96,8	97,0	98,0	75,2	81,1	100,0	77,0	86,2	82,9	70,0
Tchad	1996	99,3	99,2	90,9	99,2	96,2	100,0	99,3	71,3	74,2					
Tchad	2004	83,6	84,1	83,2	83,7	85,5	85,3	80,9	60,2	68,9	73,4	58,6	50,4	63,6	73,6
Comores	1996	93,4	95,6	88,2	90,4	94,1	100,0	93,4	54,5	78,8	81,8	65,9	62,5	61,9	80,0
Congo	2005	92,5	97,5	90,3	93,7	94,8	90,9	97,7	52,0	66,3	50,6	52,7	52,3	51,3	67,0
Côte d'Ivoire	1994	88,0	95,0	84,8	93,6	94,1	92,0								
Côte d'Ivoire	1998	77,6	81,7	68,4	88,9	88,8	92,6		35,3	42,4	37,9	36,6	26,8	52,0	40,0
Egypte	1992	4,7	18,1	0,0	12,8	14,3									
Egypte	1995	15,5	40,4	14,3	12,5	16,7									
Egypte	2000	13,7	17,5	12,5	20,0	28,6									
Egypte	2003	19,6	17,1	23,7											
Egypte	2005	22,4	27,1	17,6	29,3	40,6	19,9								
Ethiopie	2000	86,2	98,5	90,9	86,1	80,8	87,6	93,8							
Ethiopie	2005	69,9	93,4	55,7	73,0	65,2	73,3	90,4	16,8	30,6	11,5	17,7	21,7	18,5	9,7
Gabon	2000	75,6	83,0	74,1	77,2	79,3	73,1	70,0	71,0	62,1	68,8	70,9	73,8	66,7	62,5
Ghana	1993	80,8	94,0	82,1	79,9	80,0	81,5	50,0							
Ghana	1999	79,7	92,4	77,6	82,4	82,8	83,3	100,0	43,1	44,6	46,9	42,3	40,7	41,7	55,6
Ghana	2003	85,2	95,2	81,3	89,5	88,9	94,1		30,1	29,4	28,6	30,8	31,9	25,4	71,4
Guinée	1998	82,1	89,2	69,0	83,0	81,6	85,1	84,2	64,7	83,1	33,3	72,6	68,3	69,6	79,2
Guinée	2005	98,6	96,9	99,0	97,8	96,9	100,0	100,0							
Kenya	1993	45,4	64,2	35,3	58,2	53,7	60,0								
Kenya	1998	54,4	74,5	52,9	56,7	58,4	56,5	46,7	50,0	55,6	41,4	55,8	50,0	42,2	64,0
Kenya	2003	63,8	73,1	57,6	70,4	67,5	72,5	86,7	5,3	11,7	8,3	9,0	5,9	11,3	10,8
Madagascar	1997	77,7	90,5	78,3	77,3	78,1	69,7	94,7							
Malawi	2000	72,6	92,7	52,8	80,2	78,2	85,7	66,7							
Mali	1996	93,7	98,2	72,7	94,2	92,5	94,1	97,3	62,6	89,8					
Mali	2001	91,2	96,1	89,6	92,1	92,1	91,4		53,3	56,0					
Maroc	1992	23,4	62,5	22,1	25,1	21,8	50,0	66,7							
Maroc	2004	50,2	71,5	49,8	52,9	35,0	66,7								
Mozambique	1997	63,9	83,3	24,0	71,8	68,7	72,7	86,7	46,8	63,9	0,0	56,7	46,7	48,1	62,5
Mozambique	2003	70,9	88,6	65,6	71,7	68,9	72,8	88,2	8,5	12,9	7,1	9,8	7,9	5,0	18,5
Namibie	2000	38,0	46,5	33,6	53,1	65,4	43,2	100,0							

		Femmes							Hommes						
	Année	Zone urbaine	Zone rurale	Zone sans taudis	Taudis/bidonville	Une carence	Deux carences	Trois carences	Zone urbaine	Zone rurale	Zone sans taudis	Taudis/bidonville	Une carence	Deux carences	Trois carences
Niger	1998	92,1	98,7	87,5	92,7	92,2	93,5	86,4	57,2	84,0					
Nigeria	1990	68,6	87,7	58,0	71,6	69,4	75,5	66,7							
Nigeria	1999	77,2	89,7	67,6	81,1	71,4	90,9	100,0	59,2	67,3	58,3	65,2	60,5	67,9	68,6
Nigeria	2003	59,0	78,6	59,0	78,6	73,5	82,6	95,0	16,8	26,0	5,9	23,8	9,0	31,0	33,3
Rwanda	1992	22,2	51,9		29,3	19,0	42,9	40,0							
Rwanda	2000	65,2	61,3	60,9	67,9	62,5	71,4	87,5	47,5	60,5	10,0	55,2	50,8	55,3	60,0
Rwanda	2005	60,0	80,8	50,9	69,8	67,7	68,7	92,0	23,2	39,8	17,1	29,9	23,9	32,5	52,1
Sénégal	2005	84,0	85,0	81,2	91,0	91,4	90,2	92,8	23,9	24,8	23,8	24,0	29,6	22,1	23,8
Afrique du Sud	1998	39,3	50,7	38,1	46,9	46,2	45,5								
Togo	1998	94,3	96,6	95,8	93,3	93,1	93,3	100,0	60,1	52,6					
Ouganda	1995	58,8	83,7	38,5	62,9	56,3	65,4	87,5							
Ouganda	2001	74,4	81,7	76,9	74,1	68,9	83,1		14,9	22,2	25,0	19,6	14,9	24,1	19,3
Tanzanie	1992	65,7	86,9	58,1	66,8	64,7	69,0	77,8							
Tanzanie	1996	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0							
Tanzanie	1999	69,3	94,8	66,7	69,7	70,3	62,8		59,3	80,3	50,0	68,5	61,1	68,4	87,5
Tanzanie	2004	70,6	91,0	69,2	71,4	70,4	70,7	78,6	4,7	24,8	8,3	2,4	3,3		8,3
Zambie	1996	72,3	94,2	57,7	82,4	81,9	77,9	96,8	51,1	74,5	46,7	60,4	47,5	61,9	82,8
Zambie	2002	68,7	92,6	59,6	73,9	74,5	72,8	66,7	11,4	47,1	17,7	23,1	9,8	21,4	48,1
Zimbabwe	1994	55,2	60,8	53,9	67,9	65,2	80,0		38,7	40,3	37,7	41,6	40,7	40,0	46,2
Zimbabwe	1999	53,6	62,8	52,0	67,4	69,6	65,0								

Source : Base de données mondiales d'indicateurs urbains

TABLEAU 10: TAUX NET DE SCOLARISATION DANS L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE, PAR VILLE (FILLES ET GARÇONS)

Pays	Ville	Année	Garçons	Filles	Pays	Ville	Année	Garçons	Filles
Bénin	Cotonou	1996	88,6	58,5	Maroc	Maknes	2004	97,2	98,2
Bénin	Cotonou	2001	90,8	68,6	Maroc	Marrakech	2004	98,4	95,5
Bénin	Djougou	1996	80,3	61,3	Maroc	Rabat	2004	94,9	94,4
Bénin	Djougou	2001	78,3	69,0	Maroc	Tangier	2004	91,4	94,1
Bénin	Porto-Novo	1996	64,8	58,4	Mozambique	Maputo	1997	82,3	83,4
Bénin	Porto-Novo	2001	72,5	55,6	Mozambique	Maputo	2003	89,7	90,8
Burkina Faso	Ouagadougou	1992	76,1	72,9	Niger	Niamey	1992	65,2	58,9
Burkina Faso	Ouagadougou	1999	77,5	69,4	Niger	Niamey	1998	76,2	69,7
Burkina Faso	Ouagadougou	2003	86,7	82,3	Nigeria	Akure	1999	100,0	100,0
Cameroun	Yaoundé	1991	94,3	91,4	Nigeria	Akure	2003	93,4	90,6
Cameroun	Yaoundé	1998	95,6	93,0	Nigeria	Damaturu	1999	23,5	23,3
Cameroun	Yaoundé	2004	90,6	90,6	Nigeria	Damaturu	2003	45,9	54,9
République Centrafricaine	Bangui	1994	76,5	72,9	Nigeria	Effon Alaiye	1999	85,8	100,0
Tchad	N'Djaména	1996	61,8	50,1	Nigeria	Effon Alaiye	2003	93,3	100,0
Tchad	N'Djaména	2004	70,3	59,9	Nigeria	Ibadan	1999	77,8	88,9
Congo	Brazzaville	2005	88,4	89,2	Nigeria	Ibadan	2003	55,9	64,7
Côte d'Ivoire	Abidjan	1994	73,9	61,0	Nigeria	Lagos	1999	81,4	74,9
Côte d'Ivoire	Abidjan	1996	58,4	46,0	Nigeria	Lagos	2003	80,0	83,5
Côte d'Ivoire	Abidjan	2005	87,0	66,6	Nigeria	Ogbomosho	1999	55,7	40,0
Egypte	Alexandrie	2003	79,5	85,2	Nigeria	Ogbomosho	2003	75,4	89,4
Egypte	Alexandrie	2005	84,2	83,9	Nigeria	Owo	1999	70,1	74,0
Egypte	Al-Qahirah (Le Caire)	2005	87,2	87,6	Nigeria	Oyo	1999	75,9	73,5
Egypte	Assiut	2003	82,9	82,6	Nigeria	Oyo	2003	60,0	40,0
Egypte	Assiut	2005	86,7	79,5	Nigeria	Zaria	1999	45,8	48,1
Egypte	Aswan	2003	83,9	78,9	Nigeria	Zaria	2003	56,1	64,4
Egypte	Aswan	2005	85,6	90,8	Rwanda	Kigali	1992	75,8	81,9
Egypte	Beni Suef	2003	100,0	82,4	Rwanda	Kigali	2000	74,7	73,4
Egypte	Beni Suef	2005	86,1	89,1	Rwanda	Kigali	2005	89,7	92,0
Egypte	Port Said	2003	93,1	82,2	Sénégal	Dakar	1993	57,9	48,7
Egypte	Port Said	2005	86,7	84,9	Sénégal	Dakar	2005	74,0	74,0
Egypte	Suez	2003	88,7	80,0	Afrique du Sud	CapeTown	1998	87,8	85,3
Egypte	Suez	2005	85,2	81,2	Afrique du Sud	Durban	1998	77,1	81,7
Ethiopie	Addis-Abeba	2000	81,0	72,6	Afrique du Sud	Port Elizabeth	1998	80,8	77,2
Ethiopie	Nazret	2000	95,2	93,4	Afrique du Sud	Pretoria	1998	60,0	100,0
Ethiopie	Nazret	2005	75,3	74,2	Afrique du Sud	West Rand	1998	78,3	85,7
Gabon	Libreville	2000	93,4	92,6	Togo	Lomé	1998	89,3	82,7
Ghana	Accra	1993	85,9	87,9	Ouganda	Kampala	1995	78,9	82,7
Ghana	Accra	1999	91,4	84,9	Ouganda	Kampala	2001	90,8	86,2
Ghana	Accra	2003	78,2	73,1	Tanzanie	Arusha	1992	42,1	51,0
Guinée	Conakry	1999	53,1	50,9	Tanzanie	Arusha	1996	69,0	62,9
Guinée	Conakry	2005	77,6	70,8	Tanzanie	Arusha	1999	83,4	60,4
Kenya	Nairobi	1993	69,4	70,1	Tanzanie	Arusha	2004	84,1	91,6
Kenya	Nairobi	1998	88,4	80,9	Tanzanie	Dar es Salaam	1992	62,0	58,0
Kenya	Nairobi	2003	85,8	84,0	Tanzanie	Dar es Salaam	1996	63,2	64,0
Lesotho	Maseru	2004	75,2	83,6	Tanzanie	Dar es Salaam	1999	62,4	83,9
Madagascar	Antananarivo	1997	82,4	84,5	Tanzanie	Dar es Salaam	2004	89,0	87,0
Madagascar	Antananarivo	2003	89,0	90,6	Zambie	Chingola	1996	87,2	93,9
Malawi	Lilongwe	1992	72,2	72,1	Zambie	Chingola	2002	84,7	82,8
Malawi	Lilongwe	2000	87,8	84,7	Zambie	Ndola	1996	81,4	79,6
Malawi	Lilongwe	2004	87,5	88,3	Zambie	Ndola	2002	76,0	76,5
Mali	Bamako	1996	76,3	63,3	Zimbabwe	Harare	1994	94,2	90,6
Mali	Bamako	2001	82,1	72,9	Zimbabwe	Harare	1999	90,1	90,2
Maroc	Casablanca	2004	96,7	93,3	Zimbabwe	Harare	1999	12,2	14,3
Maroc	Fès	2004	92,3	93,8					

Source : Base de données mondiales d'indicateurs humains

TABLEAU 11: MIGRANTS INTERNATIONAUX ET DÉPLACÉS DE L'INTÉRIEUR

	Note	Par pays d'asile				Par pays d'origine			Personnes déplacées à l'intérieur		Migrants internationaux		
		Réfugiés	Demandeurs d'asile	Réfugiés rapatriés	Apatrides	Réfugiés	Demandeurs d'asile	Réfugiés rapatriés	Déplacées	Rapatriées	Pourcentage		
		2005	2005	2005	2005	2005	2005	2005	2005	2005	1995	2000	2005
Monde		8 394 373	773 492	1 105 544	2 381 886	8 394 373	773 492	1 105 544	6 616 791	519 430	2,9	2,9	3,0
Afrique											2,5	2,0	1,9
Algérie	1	94 101	306	1	-	12 006	1 391	1	-	-	1,1	0,8	0,7
Angola		13 984	885	53 771	-	215 777	8 352	53 771	-	-	0,3	0,3	0,4
Bénin		30 294	1 695	-	-	411	272	-	-	-	2,4	1,9	2,1
Botswana		3 109	47	-	-	4	11	-	-	-	2,4	3,2	4,5
Burkina Faso		511	784	-	-	607	211	-	-	-	4,7	5,1	5,8
Burundi		20 681	19 900	68 248	-	438 663	8 268	68 248	11 500	-	4,8	1,2	1,3
Cameroun		52 042	6 766	-	-	9 016	4 860	-	-	-	1,2	1,0	0,8
Cap Vert		-	-	-	-	5	14	-	-	-	2,4	2,3	2,2
République Centrafricaine		24 569	1 960	74	-	42 890	1 843	74	-	-	2,0	1,9	1,9
Tchad		275 412	68	1 447	-	48 400	3 113	1 447	-	-	1,1	1,3	4,5
Comores		1	-	-	-	61	516	-	-	-	8,6	8,7	8,4
Congo		66 075	3 486	346	-	24 413	8 174	346	-	-	5,8	6,4	7,2
Côte d'Ivoire		41 627	2 443	2	-	18 303	6 356	2	38 039	-	15,7	14,0	13,1
République Démocratique du Congo		204 341	138	39 050	-	430 625	55 962	39 050	-	-	4,6	1,4	0,9
Djibouti		10 456	19	-	-	503	218	-	-	-	5,8	4,0	2,6
Egypte		88 946	11 005	-	96	6 291	2 329	-	-	-	0,3	0,3	0,2
Guinée Equatoriale		-	-	-	-	477	59	-	-	-	0,9	1,0	1,2
Erythrée		4 418	1 591	1	-	143 594	4 034	1	-	-	0,4	0,4	0,3
Ethiopie		100 817	209	147	-	65 293	16 235	147	-	-	1,3	1,0	0,7
Gabon		8 545	4 843	-	-	81	57	-	-	-	14,7	16,5	17,7
Gambie		7 330	602	-	-	1 678	662	-	-	-	13,3	14,1	15,3
Ghana		53 537	5 496	1	-	18 432	2 351	1	-	-	5,9	7,6	7,5
Guinée		63 525	3 808	3	-	5 820	3 277	3	-	-	11,6	8,7	4,3
Guinée-Bissau		7 616	166	-	-	1 050	250	-	-	-	2,7	1,4	1,2
Kenya		251 271	16 460	-	-	4 620	11 444	-	-	-	1,3	1,1	1,0
Lesotho		-	-	-	-	6	7	-	-	-	0,3	0,3	0,3
Liberia		10 168	29	70 288	-	231 114	6 000	70 288	237 822	260 744	9,3	5,2	1,5
Jamahiriya arabe de Libye	2	12 166	200	-	-	1 535	769	-	-	-	10,5	10,5	10,6
Madagascar		4 240	5 331	-	-	203	19	-	-	-	0,4	0,4	0,3
Malawi		-	-	-	-	101	3 849	-	-	-	3,2	2,4	2,2
Mali		11 233	1 833	-	-	520	353	-	-	-	0,6	0,4	0,3
Mauritanie		632	92	-	-	31 651	2 304	-	-	-	5,1	2,4	2,1
Maurice		-	-	-	-	27	18	-	-	-	1,0	1,3	1,7
Maroc		219	1 843	-	4	2 920	463	-	-	-	0,4	0,4	0,4
Mozambique		1 954	4 015	-	-	104	371	-	-	-	1,6	2,0	2,1
Namibie		5 307	1 073	53	-	1 226	41	53	-	-	7,5	7,5	7,1
Niger		301	48	-	-	655	591	-	-	-	1,4	1,0	0,9
Nigeria		9 019	420	7 401	-	22 098	14 039	7 401	-	-	0,6	0,6	0,7

	Par pays d'asile				Par pays d'origine			Personnes déplacées à l'intérieur		Migrants internationaux		
	Réfugiés	Demandeurs d'asile	Réfugiés rapatriés	Apatrides	Réfugiés	Demandeurs d'asile	Réfugiés rapatriés	Déplacées	Rapatriées	Pourcentage		
Note	2005	2005	2005	2005	2005	2005	2005	2005	2005	1995	2000	2005
Réunion										11,9	14,6	18,1
Rwanda	45 206	4 301	9 854	-	100 244	15 880	9 854	-	-	1,1	1,1	1,3
Sainte-Hélène										14,4	19,4	24,8
São Tomé et Príncipe	-	-	-	-	24	-	-	-	-	5,6	5,2	4,8
Sénégal	20 712	2 629	-	-	8 671	1 850	-	-	-	3,5	2,9	2,8
Seychelles	-	-	-	-	40	10	-	-	-	5,5	5,9	6,1
Sierra Leone	59 965	177	210	-	40 447	5 950	210	-	-	1,3	1,0	2,2
Somalie	493	98	11 952	-	394 760	30 467	11 952	400 000	-	0,3	0,3	3,4
Afrique du Sud	29 714	140 095	-	-	268	165	-	-	-	2,6	2,2	2,3
Soudan	147 256	4 425	18 525	-	693 267	13 476	18 525	841 946	-	3,8	2,6	1,8
Swaziland	760	256	-	-	13	5	-	-	-	4,0	4,1	4,4
Togo	9 287	420	3	-	51 107	7 479	3	3 000	6 000	3,8	3,3	3,0
Tunisie	87	26	-	-	3 129	365	-	-	-	0,4	0,4	0,4
Ouganda	257 256	1 809	24	-	34 170	4 313	24	-	-	2,9	2,2	1,8
Tanzanie	548 824	307	-	-	1 544	5 250	-	-	-	3,7	2,6	2,1
Sahara Occidental	-	-	-	-	90 652	24	-	-	-	1,1	1,1	1,0
Zambie	155 718	146	-	-	151	481	-	-	-	2,8	3,3	2,4
Zimbabwe	13 850	118	-	-	10 793	17 326	-	-	-	5,4	5,2	3,9

our e CR ations nies

otes
e on e gou ernement a gérien réfugiés sa raouis i ent dans es am s de indouf
e on es données de our a ama iriya ra e i yenne réfugiés et demandeurs d asi e

TABLEAU 12: TRANSPORTS: SÉCURITÉ ET INFRASTRUCTURES

	Sécurité routière					Routes		
	Taux de blessés de la route	Taux de décès de la route	Taux de blessés	Taux de décès	Taux de décès	Total	Passagers	Marchandises transportées
	par 10 000 véhicules		par 100 000 habitants			km	m-p-km	m-t-km
	1996	1996	1996	1996	2004	1999-2003	1999-2003	1999-2003
Algérie	237	24	124	13	...	104 000	...	...
Angola	...	...	...	...	...	51 429	166 045	4 709
Bénin	100	14	53	7	...	6 787	...	...
Botswana	791	62	355	28	...	25 233	...	...
Burkina Faso	...	...	...	...	...	12 506	...	...
Burundi	...	...	...	...	...	14 480	...	...
Cameroun	329	52	39	6	...	80 932	...	...
Cap Vert	1 640	112	172	12	...	...	...	...
République Centrafricaine	3 104	339	16	2	...	23 810	...	...
Tchad	144	7	6	0	...	33 400	...	...
Comores	...	8	...	2	...	...	...	...
Congo	170	23	33	5	...	12 800	...	...
Côte d'Ivoire	...	...	...	...	...	50 400	...	...
Dem. Republic of the Congo	...	...	...	...	...	157 000	...	...
Egypte	100	20	37	7	...	64 000	...	...
Erythrée	...	...	...	...	...	4 010	...	...
Ethiopie	853	195	13	3	...	33 856	219 113	2 456
Gabon	235	28	86	10	...	32 333	...	...
Gambie	...	...	...	...	...	3 742	16	...
Ghana	621	73	48	6	...	47 787	...	...
Guinée	1 111	121	58	6	...	44 348	...	...
Guinée-Bissau	...	...	...	...	...	4 400	...	...
Kenya	558	64	80	9	...	63 942	...	22
Lesotho	439	87	82	16	...	5 940	...	...
Liberia	...	...	...	...	...	10 600	...	...
Jamahiriya arabe de Libye	...	...	150	21	...	83 200	...	...
Madagascar	105	3	6	0	...	49 827	...	...
Malawi	700	193	39	11	...	28 400	...	...
Mali	177	16	8	1	...	15 100	...	...
Mauritanie	...	...	...	...	...	7 660	...	...
Maurice	375	15	318	13	...	2 015	...	...
Maroc	...	...	212	10	...	57 694	...	18
Mozambique	...	...	...	...	...	30 400	...	...
Namibie	...	9	38	8	...	42 237	47	591
Niger	...	...	...	...	...	10 100	...	...
Nigeria	166	65	20	8	...	194 394	...	...
Rwanda	...	...	...	...	...	12 000	...	...
Sénégal	710	64	103	9	...	13 576	...	...
Sierra Leone	199	21	16	2	...	11 300	...	...
Somalie	...	...	...	...	...	22 100	...	...
Afrique du Sud	217	17	341	27	25	362 099	...	434
Soudan	...	...	...	...	...	11 900	...	...
Swaziland	251	44	179	31	...	3 594	...	...
Togo	...	...	...	...	...	7 520	...	...
Tunisie	...	...	...	...	...	18 997	...	16 611
Ouganda	497	122	33	8	...	70 746	...	...
Tanzanie	879	111	40	5	...	78 891	...	...
Zambie	235	39	60	10	...	91 440	...	...
Zimbabwe	252	17	161	11	...	97 267	...	...

our es Banque ondia e

édération routi re

otes

a a a ité du onteneur est de ingt ieds unités équi a entes
m k mi ions de assagers kmm t k mi ions de tonnes km
... données non dis onl es

	Véhicules		Chemins de fer			Trafic portuaire	Aérien	
	Nombre		Réseau	Passagers	Marchandises transportées	TEU	Passagers	Fret
	per 1000		km	m-p-km	m-t-km	(000s)	(000s)	m-t-km
	1990	2003	1999-2004	1999-2004	1999-2004	2004	2004	2004
	55	...	3 572	950	1 945	311	3 236	21
	19	...	2 761	...	...	...	223	64
	3	...	438	66	86	...	46	7
	18	92	888	171	842	...	214	0
	4	...	622	...	...	...	62	0

	10	...	974	308	1 115	...	358	23

	1	...	...	...	...	...	46	7
	2	...	...	...	...	...	46	7

	18	...	1 026	76	307	...	52	0
	24	...	639	148	129	670	46	7
	...	...	4 499	140	491	...	95	7
	29	...	5 150	40 837	4 188	1 422	4 584	248
	1	...	306	...	...	...	...	...
	1	2	...	...	...	...	1 403	117
	32	...	650	92	1 949	...	433	62
	13	8	...	...	...	...	...	...
	8	...	977	85	242	...	96	7
	4	...	837	...	...	...	...	...
	7	...	...	...	...	...	...	...
	12	11	1 917	226	1 399	...	2 005	193
	11	...	...	...	...	...	...	...
	14	...	490	...	...	...	...	...
	165	...	2 757	...	...	...	850	0
	6	...	883	10	12	...	514	13
	4	...	710	25	88	...	114	1
	3	...	733	196	189	...	46	7
	10	...	717	...	...	...	128	0
	59	119	...	...	...	382	1 089	220
	37	45	1 907	2 614	5 535	561	3 004	62
	4	...	2 072	137	808	...	299	5
	71	82	...	...	...	...	281	56
	6	...	...	...	...	...	46	7
	30	...	3 505	973	39	513	682	10
	2	...	...	...	...	...	...	...
	11	14	906	138	371	...	421	0
	10	4	...	...	...	...	16	8
	2	...	...	...	...	...	...	...
	139	144	20 047	10 001	106 549	2 675	9 876	930
	9	...	5 478	32	889	...	476	41
	66	83	301	...	...	...	90	0
	24	...	568	...	...	...	46	7
	48	88	1 909	1 242	2 173	...	1 940	20
	2	5	259	...	218	...	46	27
	5	...	2 600	471	1 351	...	248	2
	14	...	1 273	186	554	...	49	0
	32	50	...	...	...	...	238	17

TABLEAU 13: GRANDES CATASTROPHES, 1980-2000

	Cyclones			Sécheresses			Séismes			Inondations			Population touchée par les conflits
	Nombre		Morts	Nombre		Morts	Nombre		Morts	Nombre		Morts	
	Moyenne annuelle	Moyenne annuelle		Moyenne annuelle	Moyenne annuelle		Moyenne annuelle	Moyenne annuelle		Moyenne annuelle			
Algérie	0,38	137,19	5,79	0,71	13,33	0,50	37,0
Angola	0,24	1,38	0,11	79,0
Bénin	0,48	4,67	0,91	-
Botswana	0,14	1,48	1,07	-
Burkina Faso	0,24	2,10	0,23	-
Burundi	0,1	0,29	0,05	...	...	...	0,10	0,57	0,10	16,0
Cameroun	0,24	1,76	0,13	-
Cap Vert	0,1	1,52	5,07	...	...	...	...	...	...	...	...	...	-
République Centrafricaine	0,24	0,33	0,09	3,6
Tchad	0,33	142,86	27,87	...	...	...	0,29	4,00	0,63	43,0
Comores	0,19	2,81	5,97	...	...	...	...	...	...	...	...	...	-
Congo	0,14	0,10	0,03	6,0
Côte d'Ivoire	0,10	1,33	0,10	-
République Démocratique du Congo	0,19	3,05	0,07	18,0
Djibouti	0,19	8,57	18,26	23,4
Egypte	0,1	27,19	0,45	0,14	28,95	0,48	-
Erythrée	70,0
Ethiopie	0,57	14 303,19	286,24	...	...	...	1,00	27,14	0,50	24,0
Gambie	0,10	2,52	2,09	-
Ghana	0,19	9,95	0,60	-
Guinée	0,14	0,57	0,1	...	...	...	...	...	...	-
Kenya	0,29	4,05	0,16	...	...	...	0,24	12,86	0,50	-
Lesotho	0,14	1,90	1,19	-
Liberia	0,05	0,48	0,19	28,0
Madagascar	0,71	48,81	3,87	0,24	9,52	0,78	...	...	...	...	...	...	-
Malawi	0,05	0,43	0,05	0,43	23,33	2,36	-
Mali	0,29	1,81	0,18	-
Mauritanie	0,33	106,81	57,86	...	...	...	...	...	...	-
Maroc	0,33	39,62	1,40	-
Mozambique	0,33	22,1	1,41	0,43	4 764,29	357,06	...	...	...	0,33	41,33	2,66	46,0
Namibie	0,29	4,57	0,47	40,0
Niger	0,62	12,67	0,12	-
Rwanda	0,05	2,29	0,34	23,0
Sénégal	6,0
Sierra Leone	0,05	0,57	0,14	24,0
Somalie	0,24	29,57	4,14	...	...	...	0,52	117,62	15,38	3,0
Afrique du Sud	0,14	1,62	0,05	0,67	54,71	1,38	22,0
Soudan	0,48	7 142,86	294,05	...	...	...	0,57	15,52	0,57	65,0
Swaziland	0,05	2,52	4,04	...	...	...	...	...	...	...	...	...	-
Togo	0,19	0,14	0,04	-
Tunisie	0,14	8,43	1,13	-
Ouganda	0,29	5,48	0,29	0,14	0,33	0,02	0,14	7,05	0,36	45,0
Tanzanie	0,05	0,05	0	0,71	22,00	0,77	-
Zimbabwe	0,10	5,05	0,41	-

our e Programme des ations nies our e Dé e o ément
otes

... données non dis onies
- magnitude éro

om re de séismes faut rendre en om te es séismes d'une magnitude éga e ou su érieure sur é e de Ri ter

www.unhabitat.org



ONU  HABITAT

Programme des Nations Unies pour les Etablissements Humains (ONU-HABITAT)
P.O. Box 30030, Nairobi, Kenya
Tél: +254 20 7621 234
Fax: +254 20 7623 904

ISBN 978-92-1-132292-7



9 789211 322927