



**Conférence internationale tripartite sur les défis de l'urbanisation et la réduction
de la pauvreté dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique**

Première réunion
Nairobi, 8-10 juin 2009

Développement économique local

I. Le défi à relever

1. Partout dans le monde, les villes contribuent à la plus grande part du produit intérieur brut. Les villes génèrent jusqu'à 55 % du produit intérieur brut dans certains pays à faibles revenus et jusqu'à 85 % du produit intérieur brut dans certains pays à revenus élevés. Les industriels et les commerçants sont attirés vers les villes car elles offrent des marchés, un savoir-faire, de la main-d'œuvre et des liens inter et intra sectoriels. Leur densité, taille et diversité créent des économies d'agglomération et des retombées en termes de connaissances et d'innovations.

2. Alors que de nombreux pays en développement, et notamment ceux d'Asie de l'Est, ont connu une croissance économique rapide, la plupart des pays d'Afrique subsaharienne ont été dans l'impossibilité d'exploiter la nouvelle situation à leur avantage. Dans ces zones, l'urbanisation se caractérise par une croissance urbaine rapide s'établissant entre 3 et 7 % par an, mais également par une croissance économique stagnante ou faible, ayant pour conséquence une augmentation du chômage. Les taux d'accroissement continuellement élevés des populations des taudis dans de nombreux pays constituent un indicateur d'urbanisation de la pauvreté dans la région.

3. Le chômage touchant les jeunes est un défi majeur pour de nombreux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. L'augmentation considérable du nombre de jeunes prévue par les statistiques démographiques des pays en développement (le Fonds des Nations Unies pour la population prévoit que 60 % de la population urbaine des pays en développement aura moins de 18 % d'ici 2030) exige des mesures sans précédent afin de créer des emplois et des débouchés économiques. Le groupe des 15-24 ans représente 25 % de la population dans le monde, dont 50 % sont sans emplois. Ils se trouvent pour la plupart dans des pays en développement. Les migrations représentent un problème majeur pour certains pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Par exemple, la République dominicaine accueille la plus forte proportion de migrants internationaux de la région d'Amérique latine et des Caraïbes.

4. La contribution économique et sociale des villes contraste avec des obstacles administratifs et physiques, tels que les infrastructures, les réglementations et l'accès au crédit et à la terre. Cette situation entrave le potentiel de l'économie formelle, et encourage la croissance continue du secteur informel. Même si l'économie informelle fournit des moyens de subsistance et une alimentation de base aux citoyens pauvres, elle comporte une grande part d'incertitude en termes d'accès aux marchés, aux matières premières et aux revenus.

5. La nature même de l'économie informelle entrave les efforts déployés par les autorités locales pour surmonter comme il convient les obstacles auxquels sont confrontés le secteur et ses participants. Etant donné que la plupart des citoyens pauvres vivent et travaillent de manière informelle, ils sont en général ignorés des programmes et des politiques qui devraient les concerner particulièrement, souvent parce que les citoyens pauvres en tant que groupe ne sont pas suffisamment identifiés et mobilisés.
6. Bien réglementée et établie, l'économie informelle pourrait offrir de meilleurs débouchés aux pauvres et contribuer à élargir l'assise budgétaire des autorités locales. Elle pourrait également fournir de meilleurs débouchés commerciaux et des possibilités de stimuler la croissance, y compris par exemple, grâce à des activités de sous-traitance et à des activités subsidiaires associant les secteurs formel et informel.

II. Réponse

7. La stratégie du développement économique local vise à stimuler la croissance intégrée au sein d'un processus participatif dans lequel les populations locales de tous les secteurs s'efforcent conjointement de stimuler les activités économiques locales, pour instaurer une économie robuste et durable. Elle aide ainsi à créer des emplois décents et à améliorer la qualité de vie de tous, y compris des pauvres et des défavorisés.
8. Les initiatives fondées sur cette approche ont évolué en trois temps :
 - a) Dans un premier temps, l'initiative vise à attirer des investissements extérieurs en offrant des incitations financières, des terrains abordables, des services d'infrastructure et de la main-d'œuvre;
 - b) Dans un deuxième temps, elle associe attrait commercial, fidélisation et développement de la communauté;
 - c) Aujourd'hui, les initiatives se fondent sur la planification stratégique associée à une approche territoriale et intégrée, plutôt qu'à une approche sectorielle.
9. La stratégie encourage les secteurs publics, privés et de la société civile à établir des partenariats et à trouver, de manière concertée, des solutions locales aux défis économiques communs.

A. Sensibilisation

10. La pratique du développement économique local dans les pays en développement, notamment en Afrique subsaharienne, en est encore à ses premiers balbutiements. Plusieurs défis majeurs compromettent son application et son efficacité. Parmi ceux-ci on peut citer la pénurie de compétences et de capacités organisationnelles pour réaliser des évaluations économiques locales fiables et pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies, une structure de gouvernance faible et la fragilité des processus nécessaires pour obtenir la participation des acteurs concernés et des partenaires ainsi que des organisations de la société civile mal établies qui devraient cerner, représenter et satisfaire les besoins des communautés, notamment des pauvres et des défavorisés. Dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, les initiatives de développement social très ciblées au niveau communautaire sont souvent perçues comme des pratiques de développement économique local, conduisant à un découplage de la croissance économique et des objectifs sociaux. Cette situation est regrettable, étant donné que le développement économique local devrait satisfaire tant la croissance que les objectifs d'équité.
11. Toutefois, certains exemples de bonnes pratiques ont pu être relevés dans des pays en développement et des pays à économie en transition, qui permettent d'illustrer le potentiel du développement économique local en réalisant l'objectif double de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté. Les exemples fournis dans l'encadré ci-après montrent l'application du développement économique local dans trois contextes, à savoir : une petite ville avec des capacités limitées, l'amélioration des taudis et la planification à l'échelle urbaine.

a) Petite ville dotée de capacités limitées :

Horezu (Roumanie) : L'histoire d'Horezu, une petite ville de Roumanie, pays à économie en transition, montre comment des petites communautés avec des capacités limitées peuvent aussi s'appuyer sur le développement économique local pour parvenir à formuler des concepts et stratégies de développement différents. Suite à la fermeture de sa seule grande entreprise, Horezu était confrontée à un malaise social et économique croissant, avec un taux de chômage élevé et une population désertant la ville. A l'aide du processus de développement économique, la communauté a examiné son assise et son potentiel économiques, identifié les possibilités économiques inexploitées et a entrepris plusieurs projets d'initiatives qui ont commencé à freiner et inverser la tendance. Au cours du processus, un lien solide s'est établi entre la municipalité et la communauté. La ville a également été en mesure d'accéder à un appui financier et technique fourni par des universités, des partenaires du développement et des fondations.

b) Développement économique local dans le cadre de l'amélioration d'un taudis :

Ismailia (Egypte) : Même si bien souvent ce n'est qu'après coup ou en complément, les initiatives d'amélioration des taudis intègrent de plus en plus des projets de développement économique. Dans l'amélioration du taudis concernant une communauté de pêcheurs à Ismailia, le développement économique local avait pour objectif précis de susciter de nouveaux débouchés économiques pour la communauté ciblée, compte tenu de la dégradation persistante de l'environnement qui continuait d'éroder la base de ressources des pêcheurs et des perspectives sombres pour cette activité en tant que moyen de subsistance. Le projet d'amélioration des taudis a apporté des possibilités de renforcement des compétences et d'accès au microcrédit. Etant donné la portée restreinte de certaines activités, les résultats de l'initiative ont été toutefois modestes.

c) Développement économique à l'échelle de la ville :

Les expériences de développement économique local tirées de villes assez bien équipées donnent une idée de la contribution potentielle du développement économique local à la prévention des taudis. La stratégie employée à Durban énonçait un objectif clair et des activités d'appui axées sur son importante économie informelle. Par ailleurs, l'Egypte a entrepris une planification stratégique à l'échelle du pays pour les villes et les villages, accordant une large place aux pauvres et associant logement, développement économique local et services urbains de base. Elle a été ensuite complétée par une initiative de budgétisation participative visant à mettre en œuvre des projets stratégiques, y compris un projet de développement économique local grâce à des processus intégrés de prise de décision. Le processus a constitué une opportunité extraordinaire en termes d'apprentissage et de renforcement des capacités. L'Initiative du Lac Victoria, en Afrique de l'Est, a rassemblé les acteurs locaux, nationaux, régionaux et internationaux autour d'une intervention concertée dans des domaines très divers, y compris l'agroalimentaire, le marketing, l'énergie et la gestion des déchets. Elle comprenait également des projets de planification urbaine.

12. Des efforts concertés, des approches novatrices et la multiplication des bonnes pratiques sont donc nécessaires pour relever les défis posés par le développement économique local. La difficulté repose sur le fait que ceux qui doivent stimuler la croissance économique et le développement sont également ceux qui ne disposent pas des capacités organisationnelles et humaines nécessaires à cet effet. Les capacités fiscales et institutionnelles des pays à faibles revenus, voire des pays à revenus moyens, sont insuffisantes pour répondre à la demande croissante en termes d'infrastructures et de services essentiels à la croissance économique et au développement. Les villes petites et moyennes qui abritent la moitié de la population urbaine continueront d'être le principal moteur de l'urbanisation, mais ce sont également celles qui ont le plus besoin des capacités nécessaires à une croissance économique et à un développement intégré.

13. L'appel à l'action et le renforcement cohérent des capacités pour promouvoir le développement économique local, axé notamment sur les villes petites et moyennes, devraient être fondés sur les enseignements tirés des bonnes pratiques et adaptés au contexte local. Des critères de succès devraient être identifiés, validés, partagés et encouragés pour peser sur les politiques et l'action. A cet effet, la collecte, l'accès aux informations et aux données et leur organisation de manière exploitable sont importants. La conception de portails d'informations sur Internet est l'un des moyens qui permet de gérer et d'exploiter les connaissances.

B. Politique

14. La formulation d'un cadre politique règlementaire qui éliminera ou réduira au minimum les aspects négatifs des activités informelles tout en renforçant son potentiel en termes de création d'emplois et d'activités rémunératrices est l'un des défis politiques importants que doivent relever aujourd'hui les autorités nationales et urbaines dans les pays en développement. La formulation d'une politique et d'une stratégie urbaines efficaces qui s'appuie sur les économies d'agglomération et les liens urbains-ruraux, qui encourage les économies durables et empêche ainsi la formation de taudis est une question politique plus vaste.

15. Les politiques et réglementations fiscales, foncières, sur le logement, les infrastructures et la fourniture de services ont des incidences sur l'activité commerciale locale. Des politiques et des réglementations claires, accessibles et stables ou prévisibles sont nécessaires pour créer un environnement propice aux activités commerciales et à la création d'entreprises. Il est essentiel que les procédures et processus applicables aux start-ups et activités commerciales soient efficaces.

16. Au fur et à mesure que les villes continuent de croître, on s'est davantage attaché à l'efficacité, à la transparence, à la responsabilisation, à la participation publique et aux besoins locaux. Dans le même temps, la décentralisation est devenue une priorité internationale en matière de développement pendant la plupart des 30 dernières années, avec des succès divers.

17. Le développement économique local mobilise les gouvernements, les entreprises et les communautés autour d'un projet commun et joue donc un rôle positif dans ce processus. Dans la mesure où il est correctement appliqué, le processus de développement économique local permet d'identifier des avantages compétitifs et des débouchés fondés sur la coopération, de formuler des options originales et d'élaborer des stratégies répondant mieux aux besoins locaux.

C. Programmes

18. Les nouvelles pratiques de développement local encouragent la réflexion et la planification stratégique et ont comme caractéristiques principales la territorialité, la création d'emplois et la fidélisation, la gouvernance participative et l'approche intégrée. La création d'emplois et la fidélisation sont au centre de ces stratégies. Dans les économies plus développées, l'accent est plus particulièrement placé sur les emplois à hauts revenus. Les villes adoptant des initiatives de développement économique local utiliseraient leurs économies nationales ou régionales ou d'autres villes ou territoires dotés de structures économiques similaires comme critères pour évaluer leurs résultats et élaborer des stratégies, des programmes et des projets appropriés.

19. *Interventions axées sur un établissement* : Les initiatives de développement économique local axées sur une zone particulière constituent un aspect fondamental de tout programme d'amélioration des taudis. Certains des outils appropriés font appel aux ressources communautaires pour des projets d'infrastructure et de logements, aux compétences et à la création d'entreprises, aux achats locaux en favorisant les petits entrepreneurs et les opérateurs informels, au profilage social et économique, à l'identification des atouts et à la consultation des communautés, aux stratégies de développement des moyens de subsistance, à la génération des revenus et à leur diversification grâce à un meilleur accès au microcrédit, à l'espace de travail, aux compétences et au marketing, au renforcement des capacités organisationnelles des communautés, à l'entrepreneuriat social et à des permis de développement associant investissements à revenus élevés ailleurs et investissements dans des établissements à faibles revenus dans des taudis. En outre, certaines initiatives peuvent être axées sur les jeunes et les femmes ou les groupes vulnérables et les foyers.

20. *Stratégies de développement économique à l'échelle de la ville* : Toute initiative globale de développement économique local aborde la gouvernance économique, le développement de la localité, le développement commercial, la mise en valeur du capital humain et le développement des moyens de subsistance. Des stratégies à l'échelle de la ville, bien calibrées, peuvent stimuler la croissance en faveur des pauvres. Les stratégies en faveur des pauvres à l'échelle de la ville peuvent inclure des investissements dans les services urbains de base, une politique environnementale tolérant l'économie informelle, des services d'appui aux microentreprises et aux petites entreprises, des politiques d'achat local favorisant les petits entrepreneurs et fournisseurs, des partenariats public-privé en faveur des pauvres, la mise en valeur des compétences, des initiatives et des stratégies pour des guichets et emplois axés sur la création d'emplois ainsi que sur les centres et les groupes qui tirent la croissance.

D. Renforcement des capacités

21. De manière générale, les besoins en matière de renforcement des capacités pour le développement économique local comprennent l'identification et la mobilisation des intéressés ainsi que la communication, l'analyse économique et la planification (évaluation, prévision et stratégie), le marketing et la finance (promotion, élaboration de projets, planification financière et packaging financier) ainsi que la mise en valeur des ressources humaines et communautaires (profils, éducation, formation et services communautaires).

22. En réponse à ce besoin, ONU-Habitat a élaboré en 2005 une série de programmes de formation pour aider les responsables politiques locaux et les praticiens du développement économique local à élaborer et mettre en œuvre les programmes nécessaires. La stratégie définie dans cette série est fondée sur un processus de planification stratégique et regroupe la théorie et la pratique de la négociation, le processus de prise de décisions et des propositions d'initiatives en matière de développement économique local. Elle s'appuie sur la théorie et la pratique du développement économique local actuel dans le monde, qui met en avant l'approche territoriale, la maîtrise locale, les partenariats, le développement intégré, un environnement commercial porteur et les investissements dans les infrastructures logicielles et matérielles, à différents niveaux.

III. Acteurs clés et rôles pour une mise en œuvre efficace du développement économique local

23. Par définition, le développement économique local est un espace économique fonctionnel efficace qui transcende souvent les juridictions municipales ou administratives. De telles initiatives, dans leurs formes diverses, peuvent toutefois être mises en œuvre à des échelles et niveaux différents. Dans le contexte du programme participatif d'amélioration des taudis, ces initiatives devraient être calibrées pour relier des actions complémentaires au niveau des villes et des quartiers et elles devraient être centrées sur des stratégies et projets en faveur des pauvres. Le processus de développement économique local a pour but d'autonomiser les communautés locales afin qu'elles mettent à profit les entreprises, le capital de main-d'œuvre et autres ressources locales pour mener à bien les priorités locales (par exemple, promouvoir des emplois de bonne qualité, réduire la pauvreté et mettre en place des taxes municipales).

24. La stratégie de développement économique local mise en œuvre par l'intermédiaire du Programme participatif d'amélioration des taudis encourage ainsi la participation des intéressés. Il s'agit d'une initiative axée sur un processus et non normative qui tient compte :

- a) Des intérêts locaux (réduction de la pauvreté, besoins fondamentaux, emplois locaux, intégration des valeurs sociales et environnementales);
- b) Des moteurs économiques (nouveaux secteurs et secteurs en pleine croissance, débouchés commerciaux à l'exportation, valeur ajoutée pour les ressources locales, coopération régionale et capital humain);
- c) Développement (qualité du développement, rôle du changement structurel).

25. Un développement économique local efficace exige des efforts concertés à tous les niveaux d'administration. Au niveau local, les principales parties prenantes comprennent les autorités locales, les organisations de la société civile, les chambres de commerce, les associations commerciales et de l'industrie, les organisations du secteur informel, les organisations non gouvernementales de développement local, les centres de formation professionnelle, les institutions de microfinancement et les organisations d'appui au développement commercial.

26. Dans le contexte du développement économique local, les autorités locales jouent trois rôles différents : facilitateur, entrepreneur et stimulateur. En tant que facilitateurs, elles peuvent aider les communautés des taudis à formuler, élaborer et mettre en œuvre des projets concernant les moyens de subsistance et la génération de revenus, exploiter des entreprises et tirer parti des possibilités d'emplois. En tant qu'entrepreneurs, elles peuvent faire appel à des investissements publics pour générer des ressources en vue de la réalisation des objectifs de réduction de la pauvreté. En dernier lieu, en tant que stimulateurs, elles peuvent encourager les investissements et les orienter grâce à des mesures d'incitation vers des secteurs et des domaines qui créent de la valeur économique et amène la prospérité pour tous. Une structure organisationnelle crédible est indispensable pour coordonner le processus. Il n'existe pas de modèle organisationnel unique de développement économique local, car celui-ci dépend, entre autres, du niveau de confiance et de l'historique de collaboration entre les autorités locales, le secteur privé et les organisations communautaires.

27. Au niveau national, les principaux acteurs sont les ministères concernés, les organismes de développement sectoriel, les associations des autorités locales, les fonds sociaux, les universités et les centres de connaissances. Des cadres nationaux pour promouvoir une planification locale intégrée, des stratégies de développement en faveur des pauvres, une administration locale décentralisée offrent un environnement propice à cette approche. En outre, une situation macroéconomique et un climat commercial sains fournissent une base solide. Lorsque les investissements publics, les fonds de développement social, les processus de planification et les transferts fiscaux sont associés à des objectifs conformes aux Objectifs du Millénaire pour le développement, ils peuvent être propices aux initiatives en faveur des pauvres.

28. Aux niveaux mondial et régional, l'appui technique et financier à ces initiatives, notamment pour les villes petites et moyennes dotées d'un capital, d'une infrastructure et de capacités organisationnelles limitées, est fondamental. Un appui au recensement des enseignements tirés de l'expérience ainsi que pour faciliter l'apprentissage par les pairs et la constitution de réseaux est également essentiel. Le nouveau Réseau de développement économique local pour l'Afrique, qui fait partie des Villes Unies et Autorités Locales et qui est le résultat des efforts concertés de nombreux partenaires du développement, constitue un très bon exemple.

29. Le programme participatif pour l'amélioration des taudis tire avantage de la stratégie de développement économique local et comprend également un volet formation à cet égard.

IV. Conclusion

30. Les villes sont un des moteurs de l'économie car, du fait de leur densité, de leur taille et de leur diversité, elles offrent des marchés, des retombées en matière de connaissances et d'innovations, des liens économiques et un réservoir de main-d'œuvre spécialisée et de compétences. Les villes et les régions urbaines constituent la base des économies nationales. Toutefois, ces potentiels doivent être exploités, saisis et utilisés aux fins de la croissance. De plus, pour que la croissance bénéficie à tous, y compris aux pauvres et aux démunis, une planification et un engagement proactifs sont indispensables. Le développement économique local est l'un des instruments puissants à la disposition des autorités locales et de leurs partenaires pour parvenir à un développement inclusif et à la réduction de la pauvreté.

31. Même si elle est en constante évolution, la pratique s'est considérablement améliorée au cours des 30 dernières années. Actuellement, elle met l'accent sur la territorialité, la gouvernance, l'intégration et la durabilité. A un niveau plus spécifique, elle porte essentiellement sur l'emploi et la prospérité de la communauté, encourage les principes de planification stratégique, les partenariats, la participation des intéressés et de la communauté et les réseaux commerciaux et territoriaux. Les stratégies, programmes et projets typiques comprennent l'ensemble des initiatives et des instruments axés sur la gouvernance économique, le développement commercial, le développement des localités et des infrastructures, la mise en valeur du capital humain, l'amélioration des moyens de subsistance et le développement communautaire.

32. Le développement économique local dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, même s'il en est encore à ses premiers pas, est un instrument puissant qui peut compléter d'autres approches du développement. Les exemples dans la région et ailleurs montrent que les stratégies de croissance économique et de réduction de la pauvreté peuvent être mises en œuvre par le biais d'un processus de développement économique local. Le présent document montre que ces initiatives peuvent être appliquées dans les taudis et les villes, et que l'association des deux offre une situation idéale. Il met également en avant certains des outils de mise en œuvre en faveur des pauvres. Cependant, la promotion générale du développement économique local devrait être abordée avec précaution. Même si des régions urbaines prospères, accessibles et bien desservies sont susceptibles d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies de développement économique local ainsi que de tirer parti de leurs facteurs matériels, immatériels et « orgware » propices, des régions plus petites et plus éloignées qui sont faiblement dotées nécessiteraient par conséquent un appui national et international pour en tirer les mêmes avantages. Dans ce dernier cas, le renforcement des capacités est fondamental.

33. Le Programme participatif d'amélioration des taudis a pour objet d'aider les responsables, praticiens et autres intéressés dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique à intégrer le développement économique social dans leurs stratégies générales d'amélioration des taudis. Grâce à ce Programme, les divers acteurs seront informés des approches efficaces pour évaluer leur situation économique locale et gérer les problèmes prioritaires. Le Programme offre une occasion d'apprendre des bonnes pratiques et de les adapter aux réalités locales.