



Les Cahiers d'Outre-Mer

Revue de géographie de Bordeaux

238 | Avril-Juin 2007

La mondialisation jusqu'aux marges du monde. La pluie ou le beau temps ?

Quelles politiques territoriales pour inscrire l'Afrique dans la mondialisation ?

L'aménagement du territoire en Afrique subsaharienne

Christel Alvergne



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/com/2374>

DOI : 10.4000/com.2374

ISSN : 1961-8603

Éditeur

Presses universitaires de Bordeaux

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2007

Pagination : 203-216

ISBN : 978-2-86781-5

ISSN : 0373-5834

Référence électronique

Christel Alvergne, « Quelles politiques territoriales pour inscrire l'Afrique dans la mondialisation ? », *Les Cahiers d'Outre-Mer* [En ligne], 238 | Avril-Juin 2007, mis en ligne le 01 avril 2010, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/com/2374> ; DOI : 10.4000/com.2374

Quelles politiques territoriales pour inscrire l'Afrique dans la mondialisation ?

L'aménagement du territoire en Afrique subsaharienne

Christel ALVERGNE¹

L'aménagement du territoire en Afrique revient. À l'échelle locale, la décentralisation donne aux collectivités locales la responsabilité de l'aménagement de leur espace à travers la réalisation et la mise en œuvre d'un plan local de développement. Au niveau des États, les structures en charge de l'aménagement du territoire évoluent. L'aménagement du territoire sort du ministère du Plan pour se lier à de nouvelles préoccupations (l'environnement ou la décentralisation), pour être porté par des structures plus souples et interministérielles (Mali) ou pour se placer directement sous la plus haute autorité de l'État (Gabon). Parfois même, plusieurs ministères se disputent la légitimité du sujet. Au Sénégal ou en Côte-d'Ivoire par exemple, deux ministères au moins sont en charge de ces questions. À l'échelle régionale, plusieurs instances se sont emparées de la question et ont mis en œuvre des programmes destinés à définir des politiques d'aménagement. L'UEMOA (Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine) a pris en 2003 un Acte additionnel et se retrouve aujourd'hui compétente dans le domaine de l'aménagement du territoire. La CEDEAO (Communauté Économique des États d'Afrique de l'Ouest), grâce à la création d'un FED (Fonds Européen de Développement) régional peut être en charge de la construction d'infrastructures. Le Partenariat pour le Développement Municipal (PDM²) est chargé de la mise en œuvre

1. Maître de conférences, UFR Géographie et Aménagement Louis Papy, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3 ; christel_alvergne@yahoo.fr

2. Cet organisme, basé à Cotonou et dont le périmètre d'intervention s'étend de l'Afrique de l'Ouest à l'Afrique du Centre, regroupe les associations d'élus locaux de ces deux sous-régions. Il met en œuvre des programmes destinés à appuyer la décentralisation et les politiques à dimension territoriale.

d'un programme de Relance des politiques d'Aménagement du territoire dont il sera question dans le présent article.

Faut-il continuer dans ce sens et promouvoir une géographie volontaire ? Depuis plusieurs années, l'aide française au développement répond positivement, faisant écho à la demande. L'aménagement du territoire est reconnu comme une politique nécessaire à l'atteinte des grands objectifs du Millénaire : lutte contre la pauvreté, accès aux services de base, accès aux services d'éducation et de santé. L'aménagement est aussi perçu comme une politique de renforcement des États et de cohésion nationale, notamment dans des pays en sortie de crise (Congo Kinshasa par exemple). Enfin, l'aménagement du territoire peut servir à rationaliser les choix et favoriser une coordination de l'action publique.

Cette évolution se manifeste aussi dans plusieurs initiatives, qui, du NEPAD (Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique) à l'Union européenne cherchent à promouvoir la construction d'infrastructures. D'un côté, le NEPAD reprend le « Plan de Lagos » proposé par la CEDEAO et définit ainsi un ensemble d'infrastructures prioritaires pour le développement territorial du continent. De l'autre, les investissements sont à la hausse. Bruxelles a annoncé récemment un nouveau plan de construction d'infrastructures pour 5,6 milliards d'euros dans le cadre du 10^e FED (Fonds Européen de Développement). La mise en œuvre du NEPAD a été confiée à la BAD (Banque Africaine de Développement) en vue d'une mise en œuvre plus efficace et intégrée des projets d'infrastructures. Mais les choix se font au coup par coup. Sans vision d'ensemble, ils aboutiront à renforcer la carte des infrastructures héritée de la période coloniale, tournée vers l'extérieur dans une logique de drainage, et non au service du développement de la sous-région. La course aux matières premières soutenue par les demandes chinoise et indienne risque de ne faire que conforter ce phénomène.

Il est vrai que les défis du développement territorial sont importants. L'aménagement du territoire peut être soutenu par deux principaux groupes d'arguments. Les risques qu'une absence d'intervention fait peser sur l'avenir : tensions toujours persistantes sur de nombreuses frontières, écarts de niveaux de développement et crises associées (Côte-d'Ivoire par exemple). Par ailleurs, certains espaces ont des potentiels à favoriser. Ainsi en Afrique de l'Ouest, la bande soudano-sahélienne, bénéficiant d'une bonne armature urbaine devrait pouvoir constituer un pôle de rétention pour les populations fuyant la sécheresse.

Cette série d'arguments prouve que l'on est aujourd'hui à un moment charnière et que la prise en compte (ou non) d'une vision globale du développement territorial risque d'avoir un effet non négligeable sur l'avenir des pays.

À la question de savoir si l'Afrique a besoin de politiques d'aménagement du territoire, notre réponse sera donc positive. Il s'agit cependant de l'argumenter en définissant dans quelle mesure les initiatives émergentes peuvent contribuer au développement du continent.

Nous nous appuyerons dans cette démonstration sur l'action engagée par le PDM depuis six ans pour réhabiliter et renforcer les politiques d'aménagement du territoire. Nous en présenterons la démarche. Nous tenterons de comprendre pourquoi et comment une organisation régionale non institutionnelle telle que le PDM peut agir dans ce domaine.

Tout commence en 2001. Conscient de la nécessité de passer de la municipalisation de l'espace à des préoccupations plus territoriales³, le PDM demande à la France de soutenir sa volonté de créer un programme d'appui aux politiques d'aménagement du territoire dans les pays d'Afrique subsaharienne, et plus particulièrement en Afrique de l'Ouest et du Centre.

L'aménagement du territoire n'est alors pas une idée neuve. Depuis les indépendances, de nombreux États ont cherché à mettre en place des politiques de cette nature à l'échelle nationale. La filiation entre l'ancienne puissance coloniale française et les expériences africaines ne sont pas seulement une forme de mimétisme de façade d'institutions qui reprennent l'ensemble des principes de constitution et d'organisation des anciennes puissances coloniales. Elle correspond également à la recherche d'une géographie pour ces jeunes États aux frontières instables et dans lesquels l'idée de Nation est encore balbutiante. Les politiques d'aménagement doivent contribuer à fonder les États en établissant des schémas et des formes de péréquation entre les espaces. La création de villes nouvelles, capitales⁴ placées au centre du pays, fut emblématique de cette « recherche d'un symbole urbain de l'indépendance nationale » (Rochefort, 2000).

Ces politiques nationales isolées ont conduit à une concurrence entre les États, alors que le contexte économique aurait dû appeler une complémentarité. Des productions de même nature⁵ furent encouragées dans la plupart des pays, créant ainsi des situations de concurrence aux conséquences désastreuses lorsque les cours mondiaux chutent.

Une relance de l'aménagement du territoire implique de renouveler les échelles d'intervention et les manières de faire. Les États sont malmenés par la mondialisation et les grandes institutions internationales qui remettent en cause leur fragile indépendance. Le temps des politiques d'aménagement conçues et pilotées par eux de manière isolée semble révolu, tandis que plusieurs réformes institutionnelles voient le jour. La décentralisation implique l'émergence

3. Jusqu'alors, cet organisme, créé en 1990 s'est chargé de promouvoir la décentralisation à travers la création d'associations d'élus locaux et la mise à disposition d'informations pour les municipalités.

4. Yamoussoukro en Côte-d'Ivoire, Abuja au Nigeria, Dodoma en Tanzanie.

5. Par exemple le coton au Bénin, au Mali, au Burkina Faso, au Sénégal, au Togo et en Côte-d'Ivoire.

d'une échelle de gouvernance locale pilotée par des élus. L'intégration régionale est rendue nécessaire par les jeux politique et économique de la mondialisation. Une certaine forme d'effacement des frontières doit permettre de pallier la forme étriquée et mal adaptée des États.

Le travail mené par le PDM a donc consisté à proposer de nouvelles idées et à tester de nouvelles pratiques institutionnelles. On a distingué à cet effet trois échelles qui correspondent à trois dimensions de l'action du PDM : (1) l'échelle sous-régionale et l'intégration, (2) l'échelle transfrontalière et (3) l'échelle locale et la décentralisation.

Chacune d'elles constitue le cadre d'une action pilote destinée à tester une forme d'action publique. L'objectif est de proposer une palette d'expérimentations suffisamment large pour apporter des éclairages complémentaires pour une réforme de l'action publique territoriale. À l'échelle sous-régionale, l'action pilote consiste à améliorer la connaissance des disparités territoriales et à mettre en place un système d'information sur les impacts territoriaux du NEPAD. À l'échelle transfrontalière, les efforts se sont portés sur la mise en évidence de territoires transfrontaliers homogènes, caractérisés par des trajectoires économiques et sociales communes. À l'échelle de la décentralisation, l'objectif est de s'appuyer sur les expériences naissantes d'élaboration de plans locaux de développement au Bénin pour renforcer le rôle des collectivités locales dans la mise en place d'une politique locale d'aménagement.

Avant de présenter les principaux traits de ces expérimentations, il est utile de rappeler quelques aspects de la géographie africaine et de l'imbrication des territoires. Ce rappel permettra de comprendre pourquoi il a semblé important de glisser de l'échelle nationale vers celle des sous-régions.

I – La géographie africaine sous-régionale : un nécessaire dialogue entre États

Avec des taux de croissance démographique variant de 3 à 5 % par an, le continent est en voie de peuplement. On trouve ainsi de fortes densités de population sur la façade maritime du golfe de Guinée, ainsi qu'en zone sahélienne (nord de la Côte-d'Ivoire et du Ghana, majeure partie du Burkina, Nord du Nigeria, Bénin et Togo). Ce changement est majeur par rapport aux caractéristiques du peuplement de l'Afrique des Indépendances, telles que les décrivait alors René Dumont.

« Ce sous-peuplement ne présente pas que des avantages. De Madagascar aux républiques francophones d'Afrique, de Dakar à Pointe-Noire et à Fort-Lamy, nous sommes en présence d'une série d'archipels de haute intensité économique. Des noyaux limités de forte activité agricole sont séparés par de vastes quasi-vides, comme le Nord du Congo, le Sud-est du Cameroun et l'Adamaoua, le Ferlo

au Sénégal, le Sud-Ouest de la Côte-d'Ivoire, l'Ouest de Madagascar. Le coût de l'infrastructure routière et ferroviaire, donc celui de la tonne kilométrique sont fortement aggravés, avec 1 à 11 habitants au km² (Afrique francophone), contre 35 au Nigeria, 82 en France. Cela freine le passage à l'économie d'échange, pourtant indispensable à la modernisation agricole. » (Dumont, 1966, p. 19).

Continent en voie de peuplement, l'Afrique de l'Ouest est aussi en voie d'intégration à partir de deux bandes, caractérisées par des densités supérieures à 10 hab./km² et un réseau urbain :

- Les espaces soudano-sahéliens ont connu une croissance démographique élevée, notamment au moment des crises de sécheresse. Ceci a induit le développement d'un réseau de villes qui s'étend sur une bande traversant le nord des pays côtiers et le sud des pays sahéliens. Sur cette bande sont implantées les principales villes des États sahéliens : Tambacounda, Kedougou, Bamako, Bougouni, Sikasso, Bobo-Dioulasso, Gaoua, Tenkodogo, Niamey, Maradi, Zinder. De l'autre côté de la frontière, les villes se développent, notamment sur la portion Est de ce chapelet, autour de Kano.
- La façade maritime est également en profonde transformation, résultat d'importantes migrations. Mais l'accroissement des densités qui en résulte pose des problèmes de tous ordres, liés à l'accueil des populations : approvisionnement en produits vivriers, desserte en services de santé et d'éducation, renforcement des réseaux de routes et de pistes.

Cette géographie est à l'origine d'importantes mobilités de populations à l'échelle sous-régionale et d'intenses échanges villes campagnes. La constitution d'une zone métropolitaine sur la façade atlantique et la formation d'un chapelet de villes sahéliennes pourraient jouer un rôle déterminant dans la construction régionale, si l'on en croit les trajectoires suivies par d'autres processus d'intégration. La constitution du Mercosur, par exemple, s'explique par la formation d'un pôle de développement entre Sao Paulo et Buenos Aires. Dans les années 1960, le Brésil et l'Argentine sont voisins, mais des milliers de kilomètres séparent les deux villes. En conséquence, les deux pays s'ignorent. Ce n'est qu'à partir du moment où cette zone s'urbanise, qu'elle concentre plus de 80 % de la richesse de la zone que l'intégration est possible. Cette même logique d'articulation régionale par la métropolisation préside à la formation de l'Union Européenne. La régionalisation s'est faite autour de ce qui fut plus tard nommé la « banane bleue », véritable dorsale qui traverse l'Europe du Lancashire à la Toscane ⁶. Dans un premier temps, des accords

6. « On trouve là les plus fortes densités de population, les plus fortes densités de grandes villes, les plus fortes productions et valeurs ajoutées au kilomètre carré, les plus forts trafics. Son dessin correspondant aux principaux chemins d'échanges établis du XIII^e au XXI^e siècle à travers l'Europe, et d'abord (XIII^e-XVI^e s.) entre les deux pôles anciens de Vénétie-Lombardie-Toscane et des « Pays Bas » au sens large. Là se

bilatéraux sont signés autour de branches industrielles : le charbon et l'acier dont la production se fait essentiellement sur un petit espace urbanisé qui rassemble le Nord-Est de la France et le Sud-Ouest de l'Allemagne.

Si la présence de ces deux bandes de peuplement en Afrique permet de rendre plausible une intégration régionale, elle pose le problème de la valorisation des complémentarités géographiques existantes. On estime en effet que 70 % des échanges de la sous-région passent par la zone urbaine littorale. Le risque est donc celui d'une déconnexion de cet espace avec le reste de l'Afrique de l'Ouest.

La ligne sahélo-soudanienne présente pourtant d'importantes potentialités pour le développement de l'ensemble de la sous-région. En premier lieu, elle est une zone tampon, susceptible de servir de contrepoids à la croissance de la façade maritime. Celle-ci peut en effet accueillir les flots de migrants sahéliens qui descendent vers le sud. Les très forts taux de croissance qu'ont connus des villes comme Abidjan ou Lagos entraînent d'importants problèmes liés à la difficile absorption de tels volumes de population : absence de réseaux et insalubrité, pauvreté et insécurité. En outre, ces espaces présentent des caractéristiques agro-climatiques leur permettant de devenir d'intenses zones d'activités agricoles. La croissance de la population permettrait d'en faire des villes entrepôts, ports secs de transition entre les ports et les villes sahéliennes. Cette idée reprend un principe initié par le port de Cotonou, selon lequel la zone tire son développement de la réexportation de produits vers le Niger et le Nigeria, faisant du Bénin un « État entrepôt » (Igué, 1995). Elle a souvent été reprise dans les schémas d'aménagement et trouve aujourd'hui matière à concrétisation du fait de la croissance démographique. Comment en effet justifier une rupture de charge sans qu'un marché ne le justifie ? Mais dès lors que cet espace se densifie et s'urbanise, il devient non seulement possible, mais également nécessaire d'imaginer des points de ruptures de charges et l'équipement de certaines villes afin qu'elles assument une fonction de plaque marchande. Mais ce n'est pas cette complémentarité qui est aujourd'hui valorisée.

Pourtant, ces changements sont puissants et doivent être accompagnés. On mesure aujourd'hui, à travers les événements en Côte-d'Ivoire, quelles conséquences dramatiques on peut tirer de l'absence de politique d'accompagnement des changements du peuplement.

sont accumulées les richesses durant des siècles, là ont été faites les principales innovations et inventions (techniques financières et commerciales, imprimerie, révolution industrielle) et là fut inventé le capitalisme. Ces chemins ont contourné une France précocement centralisée et moins favorable aux marchands et même aux innovations. » (Brunet R., 1990).

II – La mise en place d'un cadre de dialogue inter-État sur les questions d'aménagement du territoire

La mobilité est consubstantielle à l'Afrique et implique un dialogue entre États. Le premier objectif du PDM a donc consisté à constituer un réseau pour permettre aux acteurs nationaux de coopérer, d'échanger des informations sur des questions individuelles ou communes, de se rencontrer, à partir de séminaires de formation par exemple. On peut envisager que dans un second temps ceci débouche sur un travail en commun fondé vers un même objectif, sur une compréhension commune des problèmes et favorise ainsi l'émergence d'une connaissance partagée. Il s'agit de faire en sorte que les acteurs puissent mieux se connaître, qu'une confiance et des pratiques de travail en commun se mettent en place. L'objectif ultime est que les acteurs parviennent à des décisions concertées et à des politiques construites en commun. Sont concernés les quinze pays de la CEDEAO, ainsi que le Tchad, le Gabon, le Cameroun. L'ensemble représente un espace géographique cohérent, sur lequel il paraît logique de développer une vision et des actions en commun. Les acteurs concernés ont été les directeurs à l'aménagement du territoire, les experts nationaux, universitaires et consultants, les représentants d'instances régionales et les représentants d'associations d'élus locaux.

Ce travail de réseau concerne aussi bien les relations entre les échelles territoriales (les élus locaux travaillent avec le ministère de l'aménagement et avec les instances régionales) que les échanges transversaux (l'ensemble des directeurs de l'aménagement du territoire travaillent ensemble, par exemple). Il s'agit en effet de favoriser la mise en œuvre de politiques d'aménagement sous-régionales qui soient le fruit de l'articulation des volontés nationales.

Parallèlement, aux rencontres organisées par le PDM, l'UEMOA a de son côté mis en place plusieurs rencontres entre acteurs de l'aménagement au niveau de cet espace. Sur la base de son Acte additionnel, cette instance s'est mise en charge de stimuler la relance des politiques nationales d'aménagement du territoire et de leur imposer une coordination. Ce réseau établi au niveau des huit pays de la zone UEMOA est une base que le PDM a étendue à un ensemble géographique plus large.

Cette démarche a été alimentée par la constitution de dossiers pays, rédigés par des consultants nationaux. Il s'agissait de permettre aux acteurs de pouvoir comparer leurs actions, de se situer et de faciliter ainsi la prise de conscience sur les similitudes et les complémentarités sur lesquelles ce réseau peut s'appuyer.

Au total, une quinzaine de dossiers ont été réalisés : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Côte-d'Ivoire, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée Bissau, Guinée Conakry, Mali, Niger, Tchad, Nigeria, Sénégal, Togo. Chacun d'eux reprend les principaux aspects de la dynamique des territoires, en particulier de leur

géographie et présente les politiques d'aménagement menées par ces différents pays. Ces dossiers permettent donc de disposer d'une première information spatialisée sur les enjeux territoriaux de chaque pays. Ils ont fait l'objet de validations de la part des directions à l'aménagement du territoire, permettant ainsi d'expérimenter une première démarche de coopération.

Cette démarche s'est appuyée sur la création d'un site Internet, ce qui a permis de faciliter l'animation du réseau, notamment à partir de la mise en place d'un forum et d'un agenda. Ce site doit connaître une extension avec la mise en ligne de cartes interactives permettant aux acteurs de réaliser eux-mêmes des cartes de leur espace⁷.

III – La démonstration par l'exemple : trois actions pilotes pour réformer les politiques publiques

Les ministres de l'Afrique de l'Ouest et du Centre ont donc signé en 2004 un Plan d'action destiné à relancer l'aménagement du territoire.

« L'objectif général consiste à élaborer et à mettre en œuvre des politiques d'aménagement du territoire régional qui puissent favoriser l'intégration économique, la cohésion sociale et le développement durable des États d'Afrique de l'Ouest et du Centre. Il s'agit de définir des stratégies partagées débouchant dans chaque espace national et sur l'ensemble de la région sur des politiques sectorielles et spatiales cohérentes avec le projet du NEPAD et inductrices de plus d'intégration. Cela pourrait constituer l'amorce de schémas transnationaux d'aménagement du territoire à l'image du schéma de développement de l'espace régional indiqué dans la politique d'aménagement du territoire de l'UEMOA. » (Plan d'action, Ouagadougou, octobre 2004).

Ce document a débouché sur des actions pilotes destinées à lancer de nouvelles pratiques en matière d'aménagement avec trois objectifs : instaurer une gouvernance sous-régionale, renforcer les espaces transfrontaliers, restaurer le dialogue entre l'État et les collectivités locales.

1 – Instaurer une gouvernance sous-régionale : « Les territoires du NEPAD »

Les instances régionales (CEDEAO pour l'Afrique de l'Ouest, CEEAC (Communauté Économique des États d'Afrique Centrale) pour l'Afrique Centrale) sont responsables de la mise en œuvre du NEPAD. Mais l'absence de prise en compte des projets d'infrastructures dans une vision globale et géographique de long terme freine la visibilité de ce projet ambitieux et masque sa pertinence. Cette action pilote cherche à appuyer le projet du NEPAD en

7. <http://www.amenagement-afrique.com/>

renforçant ses dimensions territoriales. Il s'agit en effet d'améliorer l'information géographique et d'en déduire un certain nombre d'éléments quant à l'impact possible des infrastructures prévues dans ce nouvel exercice.

Dans cette perspective, le travail a d'abord consisté à comparer les politiques passées et présentes des instances régionales (UEMOA, CEDEAO, CEMAC (Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale), NEPAD). L'ensemble des projets d'infrastructure, notamment du NEPAD (transport, énergie, santé, éducation) a été cartographié. L'objectif est de montrer l'impact territorial des politiques sectorielles des instances régionales et de révéler la nécessité d'une harmonisation.

Dans un second temps, on a cherché à mettre en relief de grandes régions supranationales, fondées sur des caractéristiques démographiques, écologiques et économiques communes (l'ensemble des documents produits, et notamment les cartes se trouvent sur le site « <http://www.aménagement-afrique.com/> »). On souhaite aboutir à des politiques de développement spatial sur des espaces transnationaux spécifiques, qui présentent une forte cohérence en matière d'aménagement et pour lesquels une coopération transnationale pourrait avoir une grosse valeur ajoutée. Il s'agit donc de contribuer à la définition de stratégies partagées, débouchant sur des politiques sectorielles et spatiales cohérentes. Cette démarche s'inspire des espaces de coopération transnationale soutenus par la Commission de l'Union européenne (Arc atlantique, Arc alpin, Méditerranée occidentale, par exemple).

La construction d'une batterie d'indicateurs infranationaux doit permettre de repérer des enjeux et priorités, à moyen et long termes, de la coopération et du développement spatial.

Ces différentes étapes sont en cours et devraient pouvoir déboucher sur une série de cartes et d'indicateurs destinés à fournir un outil de décision pour le NEPAD. Elle doit se traduire par l'identification de stratégies possibles et de processus de coopération. La promotion d'associations transnationales d'élus locaux et d'acteurs, autour de questions territoriales peut être envisagée : littoral, villes moyennes, villes sahéliennes, etc. D'autres outils seront probablement mis en œuvre à titre expérimental : FAIR (Fond d'Aménagement et d'Intégration Régionale), possibilités de mise en place d'un fond structurel au niveau de la CEDEAO.

2 – Renforcer les espaces transfrontaliers

Il s'agit de tester la possibilité d'une mise en commun des moyens entre les collectivités locales qui agissent de part et d'autre de la frontière. En effet, les espaces transfrontaliers jouent un rôle particulier dans l'intégration transnationale. Ils sont parfois le lieu de commandements d'intenses échanges, jouant ainsi une fonction pivot dans la globalisation et dans l'intégration régionale.

Mais ces espaces sont également des zones d'affrontements, où se cristallisent des conflits qui les dépassent. Il peut être utile de mener des actions démonstratives qui peuvent mettre en évidence des enjeux et des mesures de développement territorial pertinentes.

La zone SKBO (Sikasso, Khorogo et Bobo-Dioulasso) s'inscrit pleinement dans cette perspective : les enjeux de globalisation, d'intégration régionale et de gestion des conflits y apparaissent de façon très nette. Cet espace, d'un diamètre de 150 km et couvrant une superficie de 150 000 km², regroupe 4 millions d'habitants dont un tiers en milieu urbain. Il représente 11 % de la population cumulée des trois pays, le Mali, le Burkina Faso et la Côte-d'Ivoire (voir <http://www.aménagement-afrique.com/>).

Il présente d'importantes potentialités autonomes : forte pluviométrie, bonnes terres, espaces pâturables, potentialités agricoles et pastorales importantes. L'unité culturelle du groupe mandingue et d'intenses déplacements de personnes et de biens à travers les trois principales villes en font un territoire cohérent, se rapprochant du fonctionnement d'un espace vécu.

Il souffre cependant d'un enclavement relatif du fait de la forte emprise qu'exerce la crise ivoirienne. La zone SKBO pourrait devenir un « point de suture » entre les États sahéliens et côtiers, c'est-à-dire un pôle de rétention pour des populations fuyant la désertification sahélienne et descendant vers le Sud.

C'est la raison pour laquelle l'action pilote transfrontalière a consisté à renforcer la cohésion de cet espace à travers une série d'actions culturelles et sociales. La diffusion d'une carte de localisation des services publics transfrontaliers permet aux populations de la zone de connaître l'ensemble de l'offre, notamment en matière d'éducation et de santé. Un annuaire des services de santé est destiné aux médecins qui ont ainsi connaissance de l'ensemble des plateaux techniques médicaux dans un rayon de 150 km. Par ailleurs, la mise en réseau des radios communautaires de la zone, ainsi que la diffusion d'émissions communes ont facilité l'échange d'informations sur des questions générales (émissions sur la culture et l'histoire du peuple sénoufo), ou plus concrètes (sur les droits des populations aux frontières par exemple).

3 – Renforcer le dialogue entre l'État et les collectivités locales

Le pays retenu pour cette action pilote est le Bénin. La récente décentralisation (2001) a conduit à la mise en place de communes relativement vastes et responsables de l'aménagement de leur territoire. En effet, selon la loi de décentralisation, « la Commune concourt, avec l'État et les autres collectivités, à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie ».

La responsabilité des élus locaux en matière d'aménagement du territoire se double d'une obligation de planification des investissements. Ils ont à réaliser des plans locaux de développement, destinés à élaborer une politique locale de moyen terme et à en déduire une planification et une programmation des investissements publics. Ces plans locaux sont élaborés en concertation avec les ministères impliqués dans la décentralisation, leurs structures sous tutelle et différents partenaires techniques et financiers. Bien que les plans de développement communaux doivent comporter, d'après la loi, un Schéma Directeur d'Aménagement, beaucoup d'entre eux se résument à un catalogue de projets d'investissements sans que des relations de proximité ou des économies de localisation ne soient considérées. La plupart d'entre eux manquent d'une vision dans l'espace et ne sont souvent pas associés à une cartographie qui permette d'apporter la dimension territoriale.

Ces plans locaux sont déconnectés d'un autre exercice, celui du schéma national d'aménagement du territoire. Ainsi, on connaît mal les liens qui seront noués entre les orientations, les arbitrages nationaux, départementaux et les choix locaux. La loi fait l'obligation au maire de mettre en conformité le plan de développement avec les orientations nationales. Mais elle inscrit l'action des élus locaux dans un cadre sans proposer des modes de concertation entre le niveau local et national.

Le travail mené dans ce cadre vise à créer un espace de dialogue, de vision partagée et de négociation entre l'État et les collectivités locales. Il doit permettre de déboucher sur une plateforme commune qui peut servir de base de négociation entre l'État, les collectivités locales et les partenaires au développement pour le financement contractuel de projets.

Dans cette perspective, le travail a consisté à établir une cartographie des principales infrastructures de deux espaces intercommunaux, la Basse Vallée de l'Ouémé et ses cinq communes (Adjohoun, Aguégoués, Bonou, Dangbo et So-Ava) et le pays Gun comprenant quatre communes (Adjarra, Akpro-Missérétié, Avrankou, Porto Novo). Il s'agit d'ensembles territoriaux cohérents structurés autour du fleuve Ouémé et de sa vallée pour le premier territoire et de réalités socioéconomiques fortes liées au commerce avec le Nigeria pour le second. L'unité de chacun de ces territoires provient également de réalités socioculturelles et historiques partagées. Le choix de ces périmètres correspond à ceux de la Direction à l'Aménagement du Territoire béninoise qui a proposé, en accord avec les communes l'identification au Bénin de 22 territoires de développement. L'objectif était d'appuyer ces intercommunalités dans la définition d'un projet de territoire, fondé sur la mise en commun des plans locaux de développement des différentes communes. On a ainsi pu identifier les infrastructures qui pouvaient être potentiellement mutualisées, mettre en évidence les points de convergence des plans de développement communaux, identifier les doublons, les points de chevauchement des projets sur le périmètre

intercommunal, les incohérences et les possibilités d'économie d'échelle dans la construction de certaines infrastructures ou dans la mise en place de services collectifs. On a également dessiné les axes d'un projet de territoire à travers la construction d'une vision commune et prospective de l'évolution du territoire à échéance de 5 ou 10 ans à partir de l'identification des éléments fédérant les communes. Cette démarche était fondée sur l'association des principaux acteurs en présence sur le territoire de manière à susciter leur adhésion au projet et assurer par la suite sa bonne mise en œuvre. Elle associait l'État pour s'assurer de la cohérence du plan de développement stratégique intercommunal avec les projets sectoriels nationaux. Elle doit déboucher sur la définition de formes d'implication des différents acteurs du territoire dans la mise en œuvre opérationnelle du projet. Des expériences de contractualisation sont en cours afin de trouver comment mettre en place des plans de financement communs entre l'État, les intercommunalités et les bailleurs.

L'initiative du PDM dans le domaine de l'aménagement du territoire doit permettre d'enclencher de nouvelles politiques et de nouvelles pratiques dans le domaine des politiques territoriales. Elle se situe donc à deux niveaux. D'un point de vue politique, elle doit contribuer à sensibiliser les élus et les responsables politiques à la nécessité de réhabiliter le long terme et une vision territoriale du développement. En validant un plan d'action et une déclaration commune, les responsables politiques de l'aménagement du territoire affirment leur volonté politique, qui doit désormais être prolongée par des actions concrètes. D'un point de vue technique, le travail vise par une action démonstrative à montrer quelques voies de réforme de l'action publique à travers de nouvelles formes de concertation et de coopération entre acteurs, partant de l'hypothèse que les grandes réformes ne peuvent plus être prises de manière descendante, mais impliquent un travail de démonstration et d'expérimentation.

Cette tentative de renforcement des liens entre géographie et politique vise à rapprocher l'action publique de son objet, la société. Il s'agit seulement d'une expérience dans un objectif général plus ambitieux de reconstruction du processus de décision à partir d'une démarche pragmatique.

Bibliographie

- DUBRESSON A. et JAGLIN S., 2002 – « La gouvernance urbaine en Afrique subsaharienne ». *Historiens et Géographes*, Paris, n° 379, p. 161-170.
- ALVERGNE C. et LATOUCHE D., 2003 – « Le NEPAD peut-il sauver l'Afrique ? » *Futuribles*, septembre.
- BARON C., 1994 – *Autonomie - intégration des espaces urbains africains*. Thèse de doctorat ès Sciences économiques, Université de Bordeaux.

- BEAUCHEMIN C. et BOCQUIER P., 2004 – « Migration and urbanization in Francophone West Africa : An Overview of the Recent Empirical Evidence ». *Urban Studies*, vol. 41, n° 11, p. 2 245-2 272.
- BENNAFLA K., 1999 – « La fin des territoires nationaux, États et commerce frontalier en Afrique centrale ». *Politique Africaine*, Paris, n° 73, p. 25-49.
- BERTRAND M. et DUBRESSON A., eds., 1997 – *Petites et moyennes villes d'Afrique noire*. Paris : Karthala.
- BOCQUIER P., 2003 – « L'urbanisation a-t-elle atteint son niveau de saturation en Afrique de l'Ouest ? » In : EGGERICK T., GOURBIN C. et SCHOUMAKER B., eds. – *Population et défis urbains*, Chaire Quetelet 1999. Louvain-La-Neuve : Academia-Bruylant – L'Harmattan, p. 135-150.
- BRUNET R., dir. coll., PUMAIN D., SAINT-JULIEN Th. et FERRAS R., dir., 1990 – *Géographie Universelle : France, Europe du Sud*. Paris – Montpellier : Belin – Reclus, 480 p.
- CLUB DU SAHEL, Paris, 2003 – *Intégrer les territoires, les économies et les sociétés ouest-africaines*. Version n° 1, juin, document d'appui au séminaire « Frontières et intégration en Afrique de l'Ouest ». UEMOA, Ouagadougou.
- CLUB DU SAHEL, OCDE, Paris, 1998 – *Pour préparer l'avenir de l'Afrique de l'Ouest*.
- COUR J.-M., 1996 – *Note sur un projet de séminaire sur les économies locales en Afrique de l'Ouest*. Paris : OCDE/Club du Sahel.
- COUR J.-M., 2004 – « Peuplement, urbanisation et transformation de l'agriculture : un cadre d'analyse démo-économique et spatial ». *Cahiers Agricoles*, 13, p. 158-165.
- DUMONT R., 1966 – *L'Afrique noire est mal partie*. Paris : Seuil, (collection Points Politique, n° 2).
- ELISSALDE B., 2002 – « Une géographie des territoires ». *L'Information géographique*, Paris, n° 3.
- IGUÉ J.O., 1995 – *Le territoire et l'État en Afrique*. Paris : Karthala.
- JAGLIN S., 1995 – « La gestion urbaine en archipels en Afrique australe ». *Les annales de la recherche urbaine*, n° 80-81, p. 27-34.
- LUTUTALA M., 1995 – « Les migrations africaines dans le contexte socio-économique actuel : une revue critique des modèles explicatifs ». In : GÉRARD H. et PICHÉ V., eds – *La sociologie des populations*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal, p. 391-416.
- MORICONI-EBRARD F., 1993 – *L'urbanisation du monde depuis 1950*. Paris : Economica-Anthropos, Collection Villes, 372 p.
- PDM, 2001 – *Aménagement du territoire, intégration régionale et décentralisation*. Compte rendu des débats de l'atelier de Cotonou.
- POURTIER R., 2003 – « La régionalisation en Afrique de l'Ouest : approches spatiales ». In : *L'Afrique de l'Ouest dans la compétition mondiale*. Paris : Karthala, p. 13-32.
- PUMAIN D., 1997 – « Pour une théorie évolutive des villes ». *L'Espace Géographique*, Paris, 2, p. 119-134.
- RETAILLÉ D., 1998 – « Fantômes et parcours africains ». *L'Information Géographique*, Paris, réédité dans *L'Information Géographique*, hors série n° 1, septembre 2003, p. 25-43.

SOURNIA G., 1978 – « Aménagement du territoire et stratégie du développement en Côte-d'Ivoire ». *L'Information Géographique*, Paris, réédité dans *L'Information Géographique*, hors série n° 1, septembre 2003, p. 124-129.

Résumé

Depuis quelques années, les infrastructures sont à nouveau reconnues comme un élément fondamental du développement. En Chine, en Inde, mais également en Afrique sub-saharienne, des financements importants sont alloués à la construction de ponts, de routes, de ports. Plusieurs raisons expliquent cette évolution : rapatriement de capitaux des pays arabes des États-Unis, résorption de la dette des pays africains, analyse comparative des expériences chinoise et indienne.

Cet article envisage les articulations possibles entre cette tendance et la mise en oeuvre de politiques d'aménagement du territoire qui permette d'orienter les choix d'infrastructures vers des stratégies de développement. Il montre pourquoi l'Afrique a besoin de politiques d'aménagement du territoire qui aillent au-delà des équipements et permettent de faire du territoire un vecteur de développement. Il prend appui sur une expérience menée en Afrique de l'Ouest et du Centre par le Partenariat pour le Développement Municipal, qui tente de renouveler les échelles, de promouvoir l'intégration régionale, les espaces transfrontaliers et la décentralisation.

MOTS-CLÉS : Afrique subsaharienne, infrastructure, gouvernance territoriale, échelle de développement, intégration régionale, décentralisation, transfrontalier.

Abstract

Which territorial policies to include Africa in the globalization process ? Planning in subsaharian Africa.

For a few years, infrastructures are recognized again as a fundamental element of development. In China, in India, but also in sub-Saharan Africa, large funds are allocated to the construction of bridges, roads, ports. This evolution is explained by several reasons : repatriation of Arab countries funds from the United States, absorption of the debt of African countries, cross-analysis of the Chinese and Indian experiences. This article deals with the possible links between this trend and the implementation of regional development policies which make it possible to steer the choices of infrastructures towards development strategies. It shows why Africa needs regional development policies which go beyond public facilities and allows to make of territory a development vector. It is supported on an experience undertaken in Western and Central Africa by the Municipal Development Partnership, which attempts to change the scales, to promote regional integration, cross-border cooperation and decentralization.

KEYWORDS : subsaharian Africa, infrastructure, territorial governance, development scale, regional integration, local government, transborder policies.