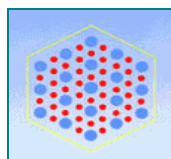


Association de Science Régionale De Langue Française



XL^{ème} Colloque de l'ASRDLF

Convergence et disparités régionales au sein de l'espace européen

Les politiques régionales à l'épreuve des faits

Bruxelles – 1, 2 et 3 Septembre 2004

TITRE DE LA COMMUNICATION

Quelle intégration régionale pour l'Afrique de l'Ouest ?

Christel Alvergne

Calvergne@PDM-net.org

Partenariat pour le Développement Municipal
Afrique de l'Ouest

Depuis le début des années 1990, l'intégration régionale a connu un regain d'intérêt. En Afrique de l'Ouest, ceci s'est traduit par le réaménagement des instances CEDEAO et UEMOA. Les arguments en faveur de l'intégration étaient essentiellement de nature politique (dépasser des frontières artificielles) et économique (construire un grand marché). Les résultats demeurent mitigés. Mais aujourd'hui, de nouveaux arguments apparaissent. Deux « événements », la crise ivoirienne et la dynamique démographique, permettent de penser qu'une prise de conscience plus concrète est en train de naître sur une base géographique. Ces changements appellent de nouvelles stratégies de construction de l'intégration régionale, à base non plus politique et économique mais territoriale. La présentation analysera deux d'entre elles, le NEPAD et la mise en place de systèmes d'intercommunalité interrégionaux.

Mots clés : intégration régionale, Afrique de l'Ouest, politique territoriale

Classification : Vous trouverez ces références sur le site

QUELLE INTEGRATION EN AFRIQUE DE L'OUEST ?

If the need for political union is agreed by us all, then the will to create it is born; and where there's a will there's a way.

Kwame Nkrumah¹, 1961, p. XI

INTRODUCTION

« L'Afrique est mal partie », écrivait René Dumont au moment des Indépendances². Aujourd'hui, la question se pose de savoir « Pourquoi l'Afrique meurt³ », alors que l'Asie semblait condamnée (Myrdal écrit « Le drame asiatique » en 1968). Entre suicide collectif et conspiration internationale, l'Afrique n'en finit pas de reculer : multiplication des conflits, généralisation de la pauvreté, propagation du sida, chute dramatique de tous les indicateurs économiques. L'atténuation de la culpabilité coloniale, la fin du découpage bipolaire du monde et la chute des cours ont déstabilisé le modèle rentier sur lequel les économies et les sociétés étaient organisées.

Ce contexte de désarroi aussi bien politique qu'intellectuel se traduit par une déroute des modèles de développement : faillite tiers-mondiste, échec socialiste, impasse libérale, désillusion technicienne.

Face à cette impasse et suite à la faillite des États, des modèles et des échelles alternatives sont recherchés, au travers de la décentralisation et de l'intégration régionale. La première devrait permettre de refonder le contrat social entre les populations et les pouvoirs publics. La seconde faciliterait la gestion en commun des questions qui dépassent les échelles nationales (environnement, infrastructures, gestion des conflits).

Après les années de guerre froide, au cours desquelles l'intégration régionale était en sommeil⁴, l'intérêt pour l'intégration économique revient. La Banque Mondiale, puis la coopération canadienne, les fondations allemandes Conrad Adenauer et Friedrich Ebert s'y intéressent. La BAD tente également de s'impliquer dans les problèmes d'intégration, au-delà du financement d'infrastructures sous-régionales (Diouf M., 2002⁵). Création de la Communauté économique africaine, restructuration de la SADC⁶ au sud du continent, création de la COMESA⁷ à l'est. En Afrique de l'Ouest, le traité de la CEDEAO⁸ est révisé

¹ Nkrumah K., 1961, *I Speak of Freedom: A Statement of African Ideology*, London: William Heinemann Ltd.

² Dumont R, 1960, « L'Afrique noire est mal partie ».

³ Smith A, 2003, « Nécrologie, Pourquoi l'Afrique meurt ? », Calmann-Levy.

⁴ Malgré la publication en 1980 du Plan de Lagos. Celui-ci proposait alors une stratégie de développement autocentré. Les programmes d'ajustement structurel n'ont pas permis sa mise en œuvre.

⁵ Diouf M., 2002, *L'Afrique dans la mondialisation*, L'Harmattan.

⁶ Southern African Development Community.

⁷ Common Market for East and Southern Africa.

⁸ Communauté Economique des États d'Afrique de l'Ouest.

en 1992 et l'UEMOA et la CEMAC sont créées en 1994⁹. L'Union Africaine qui, en 2000, vient se substituer à l'Organisation de l'Unité Africaine s'appuie sur les cinq régions du continent, et les instances régionales qui les représentent. En outre, la mise en place d'un Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté au niveau de la sous-région devrait permettre de canaliser les flux de l'aide et traiter certaines questions à cette échelle.

Les politiques régionales, impulsées par de nouveaux acteurs, agissant sur des échelles plus pertinentes, semblent devenir une forme de salut pour un développement à base territoriale.

Cette présentation propose d'envisager les perspectives d'une relance de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. Après une présentation de l'expérience d'intégration africaine (1), elle part de l'hypothèse que le débat dépasse désormais l'opposition entre marché et plan et les principaux arguments qui ont prévalu jusqu'à ce jour pour se focaliser sur les dimensions territoriales et organisationnelles de l'intégration (2) (Léon, 1998¹⁰). Ainsi, la relance de l'intégration régionale doit passer par une reconnaissance et une valorisation des potentiels que recèle le territoire et implique en cela des stratégies d'intégration de la dimension géographique du développement (3).

I – L'EXPERIENCE D'INTEGRATION REGIONALE EN AFRIQUE DE L'OUEST

Les arguments en faveur d'une intégration régionale en Afrique sont nombreux : faiblesse des échanges intrarégionaux, frontières poreuses, marchés internes exigus, infrastructures déficientes, faible diversification des appareils productifs.

Malgré le fait que les projets régionaux soient anciens, ceux-ci n'ont jamais réellement abouti. Ils ont cependant marqué les relations entre les États, au travers de l'UEMOA et de la CEDEAO. La construction régionale repose sur deux axes : une dimension politique et une dimension économique. La première, exacerbée par rapport à la seconde, occupe largement les discours et les esprits. Mais la dimension économique fait aujourd'hui partie d'un processus qui justifie les aides et les attentions des bailleurs, en particulier de l'Union Européenne. Avant d'analyser ces deux arguments, nous présenterons à grands traits cette portion du continent africain.

1- L'intégration régionale en réalités

L'Afrique de l'Ouest est formée par une quinzaine de pays, s'étendant du Sénégal au Nigeria. Elle comprend près de 250 millions d'habitants, soit presque autant que les États-Unis (avec des densités sensiblement identiques). Elle est organisée en trois grandes zones :

- Une zone sahélo-guinéenne, ouverte sur la mer plus que sur l'espace intérieur, formée par le Sénégal, la Gambie et la Guinée Bissau.
- Une zone forestière, au sud, ouverte sur la mer autour du Golfe de Guinée. Cette zone est formée par la moitié sud des pays côtiers : Nigeria, Bénin, Togo, Ghana, Côte d'Ivoire.
- Une zone sahélienne, caractérisée par la désertification, une faible pluviométrie, un manque d'eau. Le Niger, le Burkina, le Mali sont les pays les plus vastes et forment près de la moitié de la zone.

⁹ L'UEMOA (Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine) remplace la Communauté économique d'Afrique de l'Ouest et la CEMAC (Communauté Économique et Monétaire d'Afrique Centrale) l'Union Douanière et Économique d'Afrique Centrale.

¹⁰ Léon A., 1998, « Pôles de croissance régionaux et intégration mondiale : Afrique Australe / aire économique chinoise », *Revue Tiers Monde*, n°155, juillet –septembre.

En terme de découpage géographique, l'Afrique de l'Ouest est déséquilibrée, avec un géant nigérian fort de plus de 120 millions d'habitants et des petits pays ne dépassant pas le million. Le Nigeria représente donc près de la moitié de la zone en termes de population.

La CEDEAO est l'organe intégrateur au niveau politique. Créée en 1975 (réformée en 1992) elle regroupe 15 pays¹¹, dont les huit de l'UEMOA, elle-même mise en place en 1994 à la suite de la dévaluation du franc CFA. Si ces deux organismes s'emboîtent d'un point de vue juridique, il n'en est pas de même sur le plan de la géographie. L'UEMOA concerne l'espace francophone et laisse à l'écart, notamment, le Ghana et le Nigeria. L'absence du Nigeria pose de nombreux problèmes en raison de sa taille, du caractère industriel de son économie et de son influence sur ses voisins. Quant au Ghana, son absence forme un creux et pose le problème de cohérence, notamment en ce qui concerne l'accompagnement de la métropolisation de la côte.

Par ailleurs, malgré l'existence d'une monnaie commune, la partie sénégalienne (Sénégal et Guinée Bissau) s'intègre difficilement à l'ensemble. Elle est plutôt tournée vers l'extérieur, de la même façon que le sont les flux commerciaux du Bénin et du Niger avec le Nigeria.

2- L'argument politique

Le rêve du panafricanisme est ancien. Au moment des Indépendances, Senghor et Nkrumah développent des thèses sur la nécessité d'une intégration africaine¹². Ce dernier propose un système fédéral, permettant de dépasser le néocolonialisme que le maintien des frontières nationales induit. Depuis la naissance de l'OUA, l'Afrique est donc à la recherche de son unité régionale et continentale. Elle trouve une nouvelle vigueur dans l'Unité africaine dont le président a été élu en juin 2003.

Cette volonté est liée au fait que les découpages frontaliers, issus de la conférence de Berlin à la fin du XIX^e siècle et voulus par les colonisateurs pour des raisons économiques ou militaires stratégiques, sont inadaptés aux réalités du peuplement et de la mobilité. Le tracé vertical des pays côtiers correspond à la volonté de drainer les richesses vers les ports (Ghana, Côte d'Ivoire, Nigeria, Cameroun), ou à celle de donner aux zones sahéliennes un débouché sur la mer (Bénin, Gambie, Togo). Ces petits pays ne dépassent pas pour la plupart les 50 000 km². La création de ces « espaces couloirs », de petite taille et sans réelle homogénéité, pose problème. Les pays sahéliens, vastes et peu peuplés ont des difficultés à assumer leur souveraineté nationale et à freiner les velléités indépendantistes. La Mauritanie, le Niger, le Mali et le Tchad ont une superficie supérieure à 1 million de km², une population de moins de 10 millions, une densité inférieure à 10 hab./km². L'espace occupé et exploité ne représente pas plus du quart de l'ensemble national.

Mais ces frontières demeurent figées par une Conférence de l'OUA qui, dès les débuts des Indépendances (1964), craignant une implosion du continent, réaffirme l'intangibilité des frontières. Aujourd'hui, la mondialisation et le vent de libéralisation viennent relancer la question des « territoires pertinents ». Dans ces conditions, l'intégration régionale peut permettre de dépasser le problème des frontières en facilitant l'insertion des économies nationales dans le commerce mondial et amplifier leur poids dans les négociations internationales. La globalisation aggrave la pression entre les États en mettant les régimes et les formes de gouvernance en concurrence et la régionalisation est donc perçue comme une réponse à ce défi. Cet argument qui prévaut dans la construction de la plupart des coopérations régionales vaut aussi pour l'Afrique.

¹¹ Nigeria, Ghana, Libéria, Sierra Léone, Gambie, Guinée, Cap Vert, Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau (depuis 1997), Mali, Niger, Sénégal, Togo. Les huit derniers pays font partie de l'UEMOA.

¹² Nkrumah K., 1965, *Neocolonialism, Last Stage of Imperialism*, London : Thomson and Sons; Senghor L.S., 1959, *Nations et voie africaine du socialisme*, Paris : Présence africaine.

3- L'argument économique

L'intégration doit préparer l'insertion au marché mondial, créer un grand marché et un système productif s'appuyant sur des complémentarités de production. Les accords entre l'Union Européenne et les pays ACP (Afrique, Caraïbe, Pacifique) prévoient en effet une ouverture des marchés de ces pays à partir de blocs régionaux. En Afrique de l'Ouest, c'est la CEDEAO (plus la Mauritanie) qui devrait constituer cette zone de libre-échange euro-africaine. Les négociations sont entamées depuis septembre 2003. Le but est d'établir, pour 2020, des zones de libre-échange dans ces régions. Le développement devrait découler de l'élargissement des marchés, de l'exploitation d'économies externes et de rendements croissants, de l'attraction des investissements étrangers, et de l'apprentissage progressif de la concurrence mondiale.

Si les actions de l'UEMOA doivent s'inscrire dans le cadre de la CEDEAO, celle-ci a fait beaucoup d'efforts dans le sens de l'intégration économique, dans la mesure où la monnaie commune lui impose la mise en œuvre d'une politique économique et d'une intégration dans les règles. L'UEMOA doit permettre la garantie des critères de convergence : maîtrise de l'inflation et de l'endettement, politiques sectorielles en faveur de la construction d'un marché commun. Jusqu'à ce jour, les politiques régionales ont eu deux objectifs : la levée des entraves au commerce et à la circulation des biens et des personnes; l'unification des cadres juridiques de l'activité marchande et l'harmonisation de la réglementation économique.

La construction d'un marché régional implique celle d'infrastructures comme support des échanges. Un programme routier est mis en place et concerne aussi bien la construction de routes que la facilitation des transports et du transit. Un programme aérien touche à l'harmonisation des réglementations économiques et à l'amélioration des conditions de sécurité. Un programme de télécommunications doit permettre l'harmonisation des cadres législatifs et la mise en œuvre d'une interconnexion, le développement d'un réseau à fibre optique, la mise en place d'un système d'information, de gestion et des nouvelles technologies. Dans le domaine de l'énergie, des projets d'interconnexion sont en cours, ainsi que des projets de création d'un vaste marché régional. La politique agricole, ainsi que l'enseignement supérieur font également l'objet de plusieurs projets sous-régionaux.

Si l'espace CEDEAO semble plus pertinent, l'action de l'UEMOA est plus efficace. En effet, ses ressources budgétaires sont trois fois supérieures à celles de la CEDEAO. Les mécanismes de décision au sein de l'UEMOA et de la CEDEAO sont inversés. En CEDEAO, la décision est politique et constitue un effet d'annonce, adoptée sans calendrier précis. Lorsqu'une décision est prise, rien n'est acquis : elle doit être approuvée par les États membres. Au sein de l'UEMOA, c'est l'inverse, l'analyse précède la décision.

Au-delà de ces différences, ces deux organismes ont un même objectif : libéraliser et fluidifier les échanges, créer un tarif extérieur commun et favoriser l'union monétaire.

La création d'un vaste marché est certes une condition essentielle, mais pas suffisante. Estomper les frontières est certainement un préalable, mais celui-ci doit pouvoir s'appuyer sur la mise en place de conditions spatiales favorables au développement économique. En d'autres termes, il paraît indispensable de créer des conditions territoriales favorables autour de plusieurs autres objectifs : la promotion d'une coopération transfrontalière, l'aménagement des espaces de concentration des populations.

Mais une question revient de façon récurrente : quelles articulations entre ces deux instances ? L'opérationnalité des deux organisations est disproportionnée. En l'absence de liens pré-

définis, on court le risque d'une forte compétition entre les deux instances dans le but de drainer les financements, en particulier du NEPAD.

Ces formes d'intégration n'ont pas porté les fruits escomptés. Les constats négatifs sont nombreux : mimétisme intégrationniste, absence de réseaux commerciaux et financiers en appui à cette intégration, absence d'endogénéisation des externalités technologiques. Les pays sont aujourd'hui accusés de participer à l'intégration pour multiplier les guichets de l'aide internationale (fonds de l'Union Européenne notamment). La relative réussite du modèle d'intégration économique à travers la zone franche et la mise en place de politiques sectorielles contrastent avec l'échec d'un début de perspective de cohésion territoriale. L'ouverture des marchés n'a pas été assortie d'une politique de transfert des fonds publics, malgré la mise en place d'un fonds de redistribution territoriale. Tandis que l'Europe a pu mettre en œuvre une politique régionale de convergence, les pays d'Afrique de l'Ouest s'enlisent dans une crise des territoires. Aujourd'hui, le territoire est essentiellement un enjeu de pouvoir et d'accaparement des richesses. Cela se manifeste par de multiples conflits régionaux qui s'enlisent pour la plupart dans des voies inextricables. Les politiques sectorielles, malgré leur relatif succès au niveau de l'UEMOA n'ont pas été assorties d'un plan commun d'action. Aujourd'hui, on perçoit bien le fait que la construction d'un grand marché ne peut se réaliser sans la prise en compte des dimensions territoriales de la production et des échanges.

II – L'ARGUMENT TERRITORIAL : LA REVANCHE GEOGRAPHIQUE

Deux principaux arguments viennent remettre la dimension territoriale au centre des préoccupations et justifier une réflexion sur la construction de l'espace ouest-africain.

1- La crise ivoirienne

Elle révèle l'inadaptation de l'intégration menée jusqu'à ce jour. Elle est en effet la manifestation de profonds déséquilibres territoriaux qui se sont traduits par une forte mobilité des populations et une concentration des capitaux sur une petite portion du territoire. Cette crise bloque le système de complémentarité Sahel/côte qui existe depuis des siècles, et auquel les récents succès de la Côte d'Ivoire avaient donné un contour sensiblement différent.

L'articulation Sahel – Pays côtiers est essentielle au bon fonctionnement de cet espace. Tous les pays d'Afrique de l'Ouest sont liés les uns aux autres depuis fort longtemps. Entre le Sahel et la côte un jeu de dépendances et de complémentarités perdure en se renouvelant.

Déjà à la période précoloniale, les réseaux commerciaux articulaient entre eux ces espaces : le poisson du fleuve Niger¹³ descendait jusque dans la forêt ivoirienne, et le réseau commercial des Dioula fournissait la trame d'une vie économique et sociale, de Tombouctou aux marchés des limites forestières; le tissu haoussa se vendait au-delà du Sahara et aussi vers la côte; la cola et l'or suivaient le chemin inverse. L'or du Soudan servait de monnaie, les Sahéliens recevaient du sel en retour. Le Sahel fut un carrefour d'échanges, des villes comme Bobo-Dioulasso se développant sur les échanges traditionnels à base de sel et de cola entre la boucle du Niger au nord et la limite de la forêt au sud. Ces villes ont aujourd'hui perdu leur autonomie, bien que les situations nationales soient différentes. La préoccupation nationale prend le pas. Au Burkina, par exemple, la question de l'armature urbaine est liée à celle de l'équilibre ethnique (relations entre Bobo-Dioulasso et Ouagadougou).

¹³ Favorisant le développement de la ville de Mopti.

L'occupation coloniale fait basculer les rentes de situation du nord vers le sud, mais ne détruit pas l'interdépendance. Le colonisateur avait d'ailleurs fort bien saisi le potentiel qu'une exploitation de cette complémentarité permettrait de faire fructifier. Cette prise de conscience se concrétise par la création de l'AOF (Afrique Occidentale Française). Créée en 1895, l'AOF vise à coordonner la présence française et intègre progressivement l'ensemble des territoires sous la coupe du colonisateur. La mise en valeur de la colonie commence par la construction de voies de communication destinées à drainer les produits primaires et les populations vers le sud de la zone pour le développement de cultures de rente. Les colonies côtières manquaient de main-d'œuvre et l'exploitation des potentialités agro-forestières nécessitait une gestion commune de l'ensemble de cette zone. L'aménagement colonial du territoire tire donc parti de ces caractéristiques. La population de Haute Volta est massivement déplacée vers les colonies voisines, en particulier les zones forestières, et le bassin du Niger (en vue de la mise en valeur rizicole du bassin du Niger).

La frange côtière regroupe environ le tiers de la population et la ville principale. Les migrations se font du nord vers le sud, contribuant ainsi à renforcer la zone métropolitaine et à affaiblir la région du nord.

Les relations entre pays côtiers et sahéliens sont intenses et basées sur des complémentarités productives. D'un côté, un important mouvement de migration du Mali et du Burkina vers la Côte d'Ivoire, de l'autre des échanges commerciaux sud-nord créent des situations de concurrence et de complémentarité entre les deux groupes de pays. Une étude de la Banque Mondiale montre que les migrations ont concerné 5 millions d'habitants entre 1976 et 1980, soit près de 1 million par an¹⁴. Cette même étude montre que la part de la population de Côte d'Ivoire est ainsi passée de plus de 6 % entre 1960 et 2000, tandis que celle du Burkina et du Mali décroissaient respectivement de 5,3 % à 4,4 % et de 5 % à 4,2 %.

Cette complémentarité s'explique par les caractéristiques écologiques de la sous-région. De grandes aires dessinent des bandes parallèles au golfe de Guinée. Se succèdent la forêt, et les climats guinéen, soudanien, sahélien, désertique. Les pays côtiers (Côte d'Ivoire, Ghana, Togo, Bénin) de la sous-région présentent des caractéristiques similaires : zone forestière au sud, zone de savanes au nord.

Mais l'enclavement n'est pas seulement une caractéristique géographique, c'est également l'aboutissement de dynamiques historiques, politiques et de stratégies d'acteurs (Debrie, Steck, 2001¹⁵).

En effet, le développement de la Côte d'Ivoire a renforcé l'enclavement des pays sahéliens, en ce sens qu'il a favorisé un accès unique à la mer, à partir du port d'Abidjan, et a ainsi accru la dépendance de ces pays. La crise remet en cause la notion de biens publics régionaux¹⁶, à

¹⁴ World Bank, *International Migration and Development in SSA*, cité par Bossard, 2004, « Peuplement de l'Afrique de l'Ouest, faits et tendances », Club du Sahel, fiche pour le PDM.

¹⁵ Debrie et Steck, 2001, « Enclavement, réévaluation théorique et application à l'Afrique de l'Ouest », *L'Espace géographique*.

¹⁶ Développée par la CEDEAO, la notion de biens publics régionaux va dans le sens de l'aménagement de cette zone à vocation régionale (Schiff et Winters, 2002). Elle est calquée sur celle des biens publics mondiaux. Cette notion a été étendue à des situations dont les effets retentissent sur l'ensemble de la planète. C'est le cas, par exemple, de la pauvreté, comme l'affirment les chefs d'État réunis à New York au siège des Nations-Unies en septembre 2000, dans la « déclaration du Millénaire ». « Nous reconnaissons que, en plus des responsabilités propres que nous devons assumer à l'égard de nos sociétés respectives, nous sommes collectivement tenus de défendre, au niveau mondial, les principes de la dignité humaine, de l'égalité et de l'équité. En tant que dirigeants, nous avons donc des devoirs à l'égard de tous les citoyens du monde, en particulier les personnes les plus vulnérables, et tout spécialement les enfants, à qui l'avenir appartient. Nous ne ménagerons aucun effort pour délivrer nos semblables - hommes, femmes et enfants - de la misère, phénomène abject et déshumanisant qui touche actuellement plus d'un milliard de personnes. Nous sommes résolus à faire du droit au développement une réalité pour tous et à mettre l'humanité entière à l'abri du besoin ». Quant aux biens publics régionaux, il

partir de laquelle on a voulu faire d'Abidjan une plaque tournante de la desserte portuaire et aéroportuaire¹⁷ de la région. Le fait que, de San Pedro (Côte d'Ivoire) à Lagos (Nigeria), la plupart des ports soient situés à moins de 100km de distance appelait en effet un arbitrage permettant de faire de l'un ou deux d'entre eux des ports à vocation régionale, et par là-même gérés par l'ensemble des pays bénéficiaires. La macrocéphalie de l'intégration régionale qui en a résulté traduit du même coup la fragilité du système et ses difficultés à s'intégrer dans la mondialisation. La crise en Côte d'Ivoire met en évidence les grands déséquilibres du maillage et des liaisons entre villes côtières et celles de l'intérieur de la sous-région. Le réseau urbain est déséquilibré, mal connecté faute d'un réseau routier intégré, de chemins de fer achevés, de moyens de transport adéquats. La Côte d'Ivoire détenant plus de 80 % des capacités portuaires des pays de la zone UEMOA, les autres ports sont incapables de remplacer Abidjan et de desservir l'hinterland. La crise que ce pays subit pose donc sous un angle nouveau les questions d'organisation du territoire : accessibilité, pôles de développement, migrations apparaissent aujourd'hui dans des termes bien différents. La Côte d'Ivoire exerçait une fonction motrice sur l'ensemble de la sous-région. Le port d'Abidjan permettait non seulement d'irriguer la zone en produits manufacturés et d'acheminer les produits agricoles, mais encore l'économie ivoirienne était la source de migrations importantes des populations à la recherche d'emploi. La crise a ouvert les perspectives des pays de la zone UEMOA¹⁸ en les obligeant à rechercher de nouveaux pôles d'exportation pour leurs produits et de nouvelles locomotives du développement. Elle montre simultanément l'importance d'un aménagement du territoire au niveau sous-régional en révélant l'interdépendance des pays et la nécessité de s'appuyer sur plusieurs pôles : Bamako se tourne vers Dakar, le port de Tema (Ghana) devient l'un des principaux points d'accès du Burkina à la mer. De façon paradoxale, ce problème a renforcé les perspectives d'intégration en appelant la constitution d'une zone plus large que l'UEMOA et plus pertinente. Elle implique également de penser non seulement la desserte portuaire, mais également les corridors de transport. En même temps, les problèmes internes au pays sont liés à l'absence de prise en compte dans les politiques nationales des flux de populations et de l'interdépendance des États.

2– La croissance urbaine

On trouve la manifestation d'une « revanche du territoire » à travers un double phénomène de croissance démographique et de croissance urbaine. La population totale augmente à des rythmes de 3 % à 5 % par an depuis 30 ans, passant ainsi de 87 millions d'habitants en 1960 à 260 millions en 2000. Cette croissance se réalise en majeure partie dans les villes. En tenant compte de la pandémie du sida, les projections indiquent que la région devrait accueillir autour de 180 millions de personnes supplémentaires d'ici 2020¹⁹. La population urbaine a crû de 6 % par an, soit deux fois plus vite que ce qu'ont connu les villes d'Amérique latine et de l'est de l'Asie. La population urbaine devrait atteindre 500 millions en 2025 sur l'ensemble du continent. Par comparaison, l'Europe affichait un taux de 2 % au plus fort de sa croissance urbaine. La population de Londres a ainsi doublé en 30 ans, celle d'Abidjan a doublé en sept

s'agit d'infrastructures, de services ou d'activités dont l'utilité va au-delà des frontières nationales et concerne l'ensemble de la sous-région.

¹⁷ La déconfiture d'Air Afrique a conduit à repenser tout le système de transport aéronautique de la sous-région. Les investissements réalisés sur l'aéroport d'Abidjan (seul projet réalisé des 12 travaux de l'éléphant d'Afrique prévus initialement) devaient permettre d'en faire une plaque tournante pour l'accès à l'ensemble des pays de la sous-région.

¹⁸ Côte d'Ivoire, Burkina, Mali, Bénin, Sénégal, Guinée Bissau, Togo, Niger.

¹⁹ OCDE, 1994, *West Africa Long Term Perspective Study*, Club du Sahel.

ans... celle de Lagos est passée de 300 000 à 9 millions en 40 ans (Kinuthia-Njenga C., 2002²⁰).

Ceci est le fait d'un important exode rural, mais également d'une croissance naturelle des villes. Cette urbanisation de l'Afrique n'a pas seulement un impact sur la gestion urbaine, à travers la question foncière, l'accès aux services de base ou la maîtrise de l'étalement. Elle pose également des questions plus globales concernant la hiérarchie urbaine, les relations ville-campagne, et même l'intégration régionale. Les villes secondaires croissent désormais plus vite que les capitales. Il en découle l'apparition d'un réseau de villes constitué de pôles de taille moyenne à l'échelle de l'Afrique (de 100 000 à 300 000 habitants).

L'Afrique est donc en train de dépasser, grâce à cette formidable croissance démographique, la géographie en archipel qui caractérisait son organisation spatiale. Les faibles densités de population avaient produit un espace constitué d'îlots de peuplements, entourés d'espaces vides. « Les grands vides apparents séparant des noyaux de peuplement dense et intense du point de vue de l'agriculture ne signalent pas une incapacité, mais d'autres formes de contrôle de l'espace et du milieu. Le nomadisme n'en est que l'expression la plus extrême... » (Retaillé, 2003²¹).

La constitution d'une zone métropolitaine sur la façade atlantique et la formation d'un chapelet de villes sahéennes seront en effet déterminants pour 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 Toscane²². Dans un premier temps, des accords 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.

Ces expériences viennent renforcer l'importance de la zone métropolitaine qui se forme entre Lagos et Abidjan. On aboutit ainsi à un basculement des réseaux d'échange. Les relations entre villes côtières sont désormais plus denses que celles qui unissent le sud et le nord des pays côtiers, les pays côtiers et les pays sahéens. Par ailleurs, la formation d'un réseau horizontal de villes entre pays sahéens et pays côtiers témoignent de l'apparition d'un phénomène similaire aux frontières sud des premiers et nord des seconds de la zone. « Il existe aujourd'hui une cinquantaine de villes de plus de 50 000 habitants dans un périmètre de

²⁰ Kinuthia-Njenga C., 2002, *From Master Planning to City Development Strategies*, Planning Africa Conference, September 17-20, Durban, South Africa.

²¹ Retaillé D., 1993, « Le besoin de parler autrement qu'en surface », *Espaces Temps*, n°51-52.

²² « 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 13^e au 21^e siècle à travers l'Europe, et d'abord (13^e- 16^e s.) entre les deux pôles anciens de Vénétie-Lombardie-Toscane et des «Pays bas» au sens large. Là se 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., 2002).

150 km autour des lignes frontalières. Si l'on avait fait la même carte il y a vingt ans, une vingtaine de localités ne seraient pas apparues » (Bossard, 2004²³).

La croissance urbaine et la constitution d'espaces de concentration pourraient être à l'origine de la formation de régions, au sens d'espaces intermédiaires entre le local et le national. On voit ainsi apparaître des disparités territoriales, émerger des « problèmes régionaux », des revendications locales qui pourraient être à l'origine d'un énoncé politique sur les problèmes de disparités régionales, favorisant ainsi une conscience régionale. L'absence de régions en Afrique était jusqu'à ce jour révélatrice de l'absence d'existence réelle de territoires²⁴.

Ces deux « événements », crise ivoirienne et croissance démographique, en particulier urbaine, auront certainement un rôle déterminant dans la formation du territoire ouest-africain. La crise ivoirienne révèle les interdépendances et les limites de l'UEMOA, elle met à jour les contradictions et les potentiels de l'espace ouest-africain. La dynamique démographique donne une épaisseur au territoire, et permet de créer un système plus consistant que celui de la géographie en archipel qui caractérisait l'Afrique du passé.

On peut penser que c'est la construction et la reconnaissance de ce territoire, bien plus que le discours politique ou la justification économique qui seront à l'origine d'un système ouest-africain et de la stratégie politique qui lui sera associée. Mais au-delà de cette prise de conscience : quelle stratégies d'actions imaginer ?

III – QUELLES STRATEGIES D'ACTION ?

Bien que les arguments économiques continuent de dominer l'intégration régionale, les réalités que nous venons de décrire appellent une meilleure prise en compte des dimensions géographiques de l'intégration. Nous proposerons dans cette partie d'analyser deux formes d'action. D'une part, le NEPAD propose la création d'un territoire sur les fondements de son aménagement physique. D'autre part, la notion de pays frontières et son récent succès montrent l'importance d'une valorisation du développement local.

1– Le NEPAD ou la construction d'un territoire ouest-africain

Tandis que la période coloniale a débouché sur un aménagement d'extraversion, permettant de relier les espaces cultivés aux ports, les Indépendances ont vu naître des politiques d'aménagement au service de la construction nationale. Le modèle rentier s'est prolongé et les infrastructures de drainage du territoire sont restées les mieux entretenues. La carte du réseau routier ouest-africain laisse apparaître des systèmes nationaux incomplets et mal connectés les uns aux autres. Les situations sont différentes en fonction des options politiques et de la relative ouverture du pays : la Guinée Conakry et le Cameroun restent par exemple très introvertis, tandis que le Mali, le Bénin, le Burkina font preuve d'une meilleure connexion aux États voisins. D'une façon générale, les infrastructures routières²⁵ font largement défaut.

L'intégration régionale passe donc avant tout par la construction d'infrastructures régionales. Elles doivent permettre de diffuser la croissance tout en renforçant le sentiment d'appartenance régionale. Le territoire régional ne peut apparaître que lorsque les populations

²³ Bossard L., 2004, Arguments pour le développement de coopérations transfrontalières en Afrique de l'Ouest, fiches pour le PDM, Club du Sahel.

²⁴ En dépit de quelques exceptions : le Sénégal dispose déjà de régions depuis longtemps. Il en est de même, plus récemment du Mali, et du Burkina.

²⁵ Le réseau routier représente en Afrique de l'Ouest 70,3 km pour 1000 km², contre 1700 en moyenne dans les pays industriels.

le pratiquent et y trouvent un espace de déploiement de leurs activités. Le développement des réseaux de transports et de communication, ainsi que la mise en place d'un système de gestion des infrastructures sous-régionales sont essentiels.

Le NEPAD²⁶ (*New Partnership for African Development*) prétend renverser cette dynamique de l'échec. Adopté lors du Sommet de l'Organisation de l'Unité Africaine tenu à Lusaka en juillet 2001, le NEPAD est le fruit de la fusion du projet de *Renaissance africaine* du Président Thabo Mbeki (Afrique du Sud), du *Millenium African Plan* des Présidents Olusegun Oubasango (Nigeria) et Abdelaziz Bouteflika (Algérie) et du plan *Omega* du Président Abdoulaye Wade (Sénégal). Lors de la session inaugurale de la nouvelle *Union africaine*, tenue cette fois à Durban en juillet 2002, le NEPAD est devenu le « plan directeur » unique pour le développement du continent.

Il propose un nouveau projet fondé sur la mise à niveau de l'Afrique en termes d'infrastructures et le relais des instances sous-régionales (la CEDEAO pour l'Afrique de l'Ouest) pour la mise en œuvre de ces projets. Le NEPAD porte donc en lui les germes d'une politique d'aménagement du territoire sous-régionale (Alvergne, Latouche, 2003²⁷). Derrière un catalogue de projets d'investissements et la promotion du niveau régional se profile en effet la perspective d'une vision territoriale, prenant en compte les évolutions de peuplement qui se produisent.

Ce projet présente l'avantage d'être d'origine africaine, élaboré par les principaux pays, de remettre de l'avant le rôle des infrastructures (après une longue période « d'appui institutionnel ») et de proposer un système de revue par les pairs²⁸ (Patat JP, 2002²⁹).

Le NEPAD envisage la construction de grands projets régionaux structurants : autoroute côtières Nouakchott / Lagos (10 milliards de \$) permettant de relier 10 pays africains et l'autoroute Dakar / N'Djamena (9 milliards de \$) et le chemin de fer d'interconnexion entre le Bénin, le Togo et le Burkina Faso (2 milliards de \$). Dans le domaine de l'énergie, deux projets de gazoducs sont envisagés (Nigeria – Algérie et Nigeria – Bénin, Ghana, Sénégal et Togo (7 milliards de \$). Dans le domaine des TIC, l'objectif est de passer d'un taux de pénétration de 1,6 % à 10 % de la population. Les projets du NEPAD font partie du projet de connexion où interviennent également l'Asie et l'Europe dans la perspective de se connecter au réseau mondial de câbles à fibres optiques.

Pour la première fois, le NEPAD propose un schéma de développement des infrastructures qui prend en compte l'ensemble des secteurs et qui devrait pouvoir permettre de construire l'armature du développement. Il intervient au moment où de nombreuses études montrent l'importance des infrastructures dans le domaine de l'accès aux services de base (éducation, santé), dans la cohésion sociale et dans le développement économique. Les infrastructures permettent d'accroître les marchés, d'élargir les opportunités économiques pour les populations les plus pauvres, de réduire la vulnérabilité des populations, d'augmenter la productivité du secteur agricole (Department for International Development, 2002³⁰).

²⁶ On trouvera sur le site du NEPAD (www.uneca.org/nepad/main.htm) les principaux « textes fondateurs » de cette initiative.

²⁷ Alvergne C. et Latouche D., 2003, « Le NEPAD peut-il sauver l'Afrique ? », *Futuribles*, septembre.

²⁸ Ce système de « revue par les pairs » doit permettre aux pays de se surveiller mutuellement en vue d'aboutir à un examen de l'efficacité de l'aide et de l'examen de leurs actions au regard des grands principes internationaux.

²⁹ Patat JP, 2002, « Un nouveau partenariat pour l'Afrique : un nouvel état d'esprit ? », *Techniques Financières et Développement*, n°66, mars, pp. 7-10.

³⁰ Ce document résume la plupart des travaux sur les liens entre transport et lutte contre la pauvreté.

2– Les « pays frontières » ou une complicité entre le local et le sous-régional

On peut citer plusieurs exemples où la formation de territoires institutionnels s'est appuyée sur la complicité d'échelles supérieures ou inférieures. D'une manière générale, un territoire institutionnel en formation a tendance à rechercher la complicité de niveaux qui lui sont deux fois supérieurs (ou inférieurs). Il en est ainsi de la construction européenne et de sa politique régionale, de la construction de l'Unité Africaine à partir des États (et non des instances régionales). Pourquoi dans ces conditions ne pas imaginer que la CEDEAO ou l'UEMOA s'appuient sur le niveau local pour constituer leur socle territorial ? L'absence de régions en Afrique pose problème dans cette stratégie, les communes n'ayant bien souvent pas l'envergure de développer un intérêt régional. Mais la formation de « pays frontières », s'appuyant sur des intercommunalités transfrontalières pourrait exercer cette fonction. En outre, elle permettrait, à l'image des inter-régions européennes de créer un territoire ouest-africain à partir de macro-régions, décalées par rapport aux frontières institutionnelles³¹, et de se dégager ainsi partiellement de l'autorité des États.

Cette notion a été proposée par John Igué, qui, dans un ouvrage fondamental, présente une cartographie des pays frontières. Il s'agit « d'espaces géographiques à cheval sur les lignes de partage de deux ou plusieurs États limitrophes où vivent des populations liées par des rapports socioculturels ». Grégoire et Labazée (1993³²) en fournissent une intéressante description : « En bordure des pays, se sont constitués des espaces économiquement solidaires, organisés autour de villes correspondantes, de villages-entrepôts, de marchés frontaliers tous reliés par des chemins de contrebande. Ces espaces d'échanges réels – par opposition aux espaces « légaux » - tirent parti de leur rattachement à des entités étatiques distinctes et l'informel y est florissant. Dans ces zones, les commerçants utilisent indifféremment plusieurs monnaies et estiment finalement que ce ne sont pas leurs affaires qui sont condamnables mais les contraintes juridiques que la frontière fait peser sur les échanges. Pourtant, ils reconnaissent contradictoirement qu'elles sont une source essentielle de profits pour eux ».

La croissance démographique des dernières décennies donne à ces espaces encore plus de pertinence. Par ailleurs, une initiative malienne leur confère une consistance politique.

Une direction des frontières est mise en place par le Président Konaré en 1999. Il souhaitait, selon sa propre expression, faire des frontières des points de suture et non des points de rupture, afin de bâtir des programmes d'équipement sociaux en commun. Il s'agit en effet de transformer les espaces transfrontaliers en zones de solidarité et de cohésion sociale, afin d'en faire des facteurs d'intégration sous-régionale et d'adopter de nouvelles formes de « lignes frontières pour éviter que la démarcation *stricto sensu* n'élargisse le fossé entre les peuples »³³. Un séminaire organisé à Sikasso (Mali) en mars 2002, a permis de tracer les grandes lignes de cette politique et de proposer une définition des pays frontières. L'initiative est aujourd'hui reprise par l'OCDE (Club du Sahel) et la CEDEAO qui coopèrent pour une reconnaissance de ces espaces transfrontaliers.

À terme, cette proposition pourrait évidemment déboucher sur la reconnaissance de territoires institutionnels plus proches de la vie des populations, et favoriser une intégration régionale « par le bas ». Elle implique de stimuler les coopérations intercommunales transfrontalières,

³¹ Pour rappel, la Commission européenne crée en 1994 une vision de l'Europe géographique fort différente de l'Europe des découpages institutionnels : Europe 2000+. Si les crédits affectés à une politique frontalière demeurent limités (moins de 0,1 % des fonds structurels), cette stratégie constitue une réelle évolution en ce sens qu'elle permet à l'Europe de proposer sa propre vision du territoire et de son développement.

³² Grégoire E. et Labazée P., 1993, « Approche comparative des réseaux marchands ouest-africains contemporains », in *Grands commerçants d'Afrique de l'Ouest, logiques et pratiques d'un groupe d'hommes d'affaires contemporains*, p. 9-36, Karthala - Orstom.

³³ Sikasso, Sous-séminaire régional sur le concept de pays frontière, mars 2002, termes de référence.

ainsi que les collaborations public–privé, afin de constituer des formes d'inter-régions. Elle appelle une réflexion sur les liens entre le local et le sous-régional, sur l'attitude des municipalités vis-à-vis d'une intercommunalité transfrontalière. Elle renouvelle les politiques territoriales à travers le traitement différent d'un traumatisme de la période coloniale.

On pressent bien derrière les arguments qui viennent d'être développés l'importance et la légitimité d'une compétence des instances sous-régionales en matière d'aménagement du territoire et le rôle que peuvent jouer les politiques territoriales dans le processus d'intégration. Mais quarante ans après les Indépendances, les propos du président Nkrumah sont toujours pertinents : la question essentielle est celle de la volonté et de la capacité des acteurs nationaux à accepter la mise en œuvre du principe de subsidiarité. Les échelles de vie des populations se sont étendues et complexifiées, partant du local vers le monde. Mais le portage institutionnel de ces territoires vécus, et le contrat social qui devrait leur être associé est encore décalé. Entre décentralisation et intégration régionale, l'Afrique est à la recherche d'une organisation institutionnelle qui favorise son développement.