

**Action pilote régionale  
« Les territoires du NEPAD »  
Partenariat pour le Développement Municipal**

---



Contexte et objet de l'action pilote :

Le PDM met en œuvre trois actions pilotes destinées à favoriser de nouvelles politiques d'aménagement dans le domaine transfrontalier, dans le domaine de l'articulation entre décentralisation et aménagement, et dans le domaine de l'intégration régionale.

**Le travail engagé en ce qui concerne la dernière action pilote poursuit trois objectifs :**

- **Comprendre** l'impact territorial des choix en matière de projets d'infrastructures.
- **Appuyer** la formulation de choix politiques à partir de diagnostics territoriaux. En effet, les objectifs de l'aménagement du territoire ont changé : on assiste à un nouvel équilibre entre concentration (nouveaux espaces industriels et métropolisation) et cohésion (territoriale, enjeux de solidarité).
- **Renforcer** la gouvernance régionale dans l'espoir que les organisations concernées s'empareront de ce travail pour en faire un levier de leur politique régionale. Il s'agit de parvenir progressivement à modeler l'ensemble de leurs actions en fonction d'une vision territoriale.

Une étude dans ce domaine est réalisée par l'université de Grenoble. Elle consiste en l'élaboration d'une vision régionale à partir de la construction d'indicateurs régionaux sur la base de 240 unités infranationales. Ces indicateurs permettront d'identifier des espaces à risques et des espaces à potentiel et d'en déduire des scénarios d'évolution de l'espace régional.

Cette étude constituera un document de référence et servira de base à une réflexion des Etats membres. Chacun d'eux pourra compléter, prolonger et au besoin corriger le document de base.

L'étude de base a été élaborée à partir d'un travail partagé avec les organismes nationaux de production de statistiques, les instances régionales (CEDEAO, CEMAC, UEMOA), Afristat, la BCEAO, la BOAD, l'INSAE, l'ENSAE, le NEPAD. Une synthèse du second atelier figure ci-dessous.

## Aperçu des premiers résultats de l'étude<sup>1</sup> :

### 1. Contexte institutionnel et macro-économique (Ivan Samson, UPMF).

#### 1.a- Le financement des infrastructures : le G8 et le consortium

En juin 2002, la BAD a préparé un plan d'action à court terme (PACT). Après une période de déprime, au début des années 2000, le volume des investissements a augmenté à nouveau, passant de 2 milliards réalisés en 2003 à un objectif de 13 milliards de dollars en 2006.

L'Infrastructure Consortium for Africa (ICA) regroupe le NEPAD, la BAD, la CEDEAO, l'Union Européenne et la Banque Mondiale. L'ICA doit permettre d'orienter et de mettre en œuvre la construction des infrastructures. L'objectif est de stimuler la croissance, de réduire la pauvreté et de promouvoir l'intégration régionale. Ce consortium est domicilié à la BAD et dispose de deux types d'outils : des outils de court terme (PACT) et un cadre d'action moyen à long terme.

#### 1.b- Les contextes macro-économiques

Le projet pilote est en mesure de produire une première lecture de la différenciation territoriale entre régions (au niveau de l'Afrique de l'Ouest et du Centre). On observe entre les pays, de très grands écarts de taux de croissance : une croissance négative ou nulle pour certains pays (Lesotho, Maurice, Afrique du Sud), jusqu'à plus de 10% dans d'autres (Somalie, Guinée Equatoriale, Rwanda, Liberia). Les mesures de convergence montrent qu'il n'y a pas de corrélation entre croissance et disponibilité énergétique, ou entre croissance économique et croissance de la population.

En revanche, on observe une convergence entre les pays du continent en ce qui concerne l'homogénéisation des activités manufacturières et une divergence des niveaux d'alphabétisation, de la part de la population rurale et de la part des services. L'action pilote régionale intègre plusieurs variables dans son étude :

- **les variables géo-économiques** : Les mesures effectuées montrent que les pays fortement polarisés ont connu une croissance inférieure à la moyenne. Ceci signifie donc que la croissance a été essentiellement urbaine au cours de la période considérée.
- **les variables sociales** : aucune variable ne ressort de façon très significative. On note seulement une relation individuelle négative entre le taux d'alphabétisation en début de période et la croissance de la richesse par tête ultérieure. Ceci peut s'expliquer par le fait que l'économie est donc essentiellement une économie de rente dont le dynamisme est peu influencé par la qualité de la main d'œuvre.
- **les variables politiques** : Les pays anglo-saxons sont plus dynamiques sur le plan macro-économique que les pays francophones. Les performances de l'espace CEDEAO sont par conséquent meilleures que celles de l'espace UEMOA. Par ailleurs, le fait d'élire les collectivités locales n'est pas corrélé avec de bonnes performances économiques, mais il n'y a pas de lien de causalité directe entre les deux : d'une part, une décentralisation plus poussée, d'autre part davantage de difficultés macro-économique.
- **les variables économiques** : les variables ressortent avec plus de signification. Les pays échangistes bénéficient d'une prime de croissance (part des exportations et importations sur le PIB). Il en est de même des pays attractifs, c'est-à-dire des pays qui attirent les Investissements Directs Etrangers.

---

<sup>1</sup> Cet aperçu est tiré de la synthèse du second atelier méthodologique

### 1.c- La métropolisation amorcée

Le travail engagé part des activités qui ont une fonction de connexion : transport aérien, ports et télécommunications. Une cartographie de quelques points de connexion qui existent et se développent dans la région est proposée : Accra, Abidjan, Lagos et Douala. Elle montre l'émergence de pôles métropolitains à travers plusieurs indicateurs : trafic aéroports, ports, etc.

### 1.d- La double problématique des infrastructures

Les infrastructures sont sollicitées pour répondre à deux problématiques : **pauvreté et compétitivité**. Dans les pays en développement, la première l'emporte sur la seconde dans le discours des donateurs. Le désenclavement et la construction d'infrastructures de transport permettent de réduire les trappes à pauvreté. Dans certaines régions, on se trouve en effet dans une situation où les gens n'ont pas accès aux marchés ou sont devenus trop pauvres pour pouvoir se déplacer. Mais le risque est que, quand l'économie s'améliore, l'augmentation des ressources permette surtout aux gens de partir, et que la région se déserte. Cette optique doit donc être complétée par des objectifs de compétitivité : le développement économique passe par l'articulation avec le global. Sans cette articulation, le développement n'a pas lieu. Le nouveau paradigme de la globalisation implique l'émergence de pôles qui s'articulent avec l'économie globale.

Enfin, on sait que le besoin en infrastructures est important et que les coûts de leur construction sont élevés.

### 1.e- Conclusions, conséquences pratiques et recommandations

Le consortium du G8 et la relance de l'activité des bailleurs constituent une opportunité pour l'Afrique, notamment pour les régions et les acteurs.

De manière générale, on peut affirmer que les infrastructures ont un triple rôle (Igué) :

- relier les villes entre elles,
- faciliter la mobilité des facteurs de production,
- et concourir à une meilleure régionalisation de l'espace.

Cependant, il manque un concept pour territorialiser les infrastructures : « Comment faire les infrastructures ? La connexion des capitales : quels schémas, quelle logique économique ? ».

Le lancement d'appels d'offres par la BAD à de grands cabinets devra permettre de donner des idées. Mais dans ce laps de temps, le PDM peut proposer des idées et des indicateurs pour l'action.

Par ailleurs, le rôle des infrastructures sur le développement n'est pas automatique car leurs effets dépendent de la capacité des acteurs à utiliser cette ressource potentielle.

Enfin, il est également nécessaire de mettre l'accent sur d'autres facteurs que les infrastructures d'aménagement physique. La circulation des hommes, les mouvements de capitaux, les centres de décision, les flux financiers, ainsi que les infrastructures d'éducation et de santé (au niveau de l'offre et de la demande) sont des facteurs indispensables à la réussite du projet.

## 2. Urbanisation et pôles de compétitivité en Afrique de l'Ouest (John Igué)

L'Afrique est en pleine croissance, et elle subit une très forte mutation sociale. On sait que les villes développent les civilisations les plus raffinées et elles sont également des facteurs de mobilité. Mais les villes doivent devenir également des facteurs de développement économique.

Aujourd'hui on assiste à un rapprochement des villes (distance de moins de 50 km). Ce phénomène déstabilise la notion d'État souverain et renforce l'idée d'archipel de la mondialisation.

Monsieur Igué développe par la suite une analyse de l'urbanisation en quatre points à savoir : **a) les villes et les pôles de compétitivité économique, b) les facteurs de la métropolisation,**

c) les pôles de compétitivité et l'image de peuplement ouest-africain et d) les pôles de compétitivité et la mondialisation.

### 3. Méthodologie d'élaboration des indicateurs (I Samson) :

L'étude vise à mettre en évidence des indicateurs infranationaux, pour pouvoir établir une représentation de la différenciation territoriale dans l'espace et dans le temps. On ne s'intéresse pas aux frontières nationales, mais à la façon dont les politiques sont élaborées au niveau local (nouveaux espaces et nouvelles frontières).

Il s'agit donc de produire une vision de l'espace régional, de signaler la région auprès des donateurs et de produire une information décentralisée pour les acteurs territoriaux. Il faut cependant noter que ces espaces institutionnels correspondent aux espaces des politiques publiques.

L'impact de cette vision pourra être porteuse de progrès futurs dans l'intégration. Le projet pilote cherche à observer une différenciation, des éléments de dynamiques, à repérer les dynamiques en cours (aléatoire ou tendances lourdes). Le travail d'expert doit être interprété à partir de connaissance du terrain et d'un traitement plus politique pour remettre les interprétations dans leur contexte.

La ressource territoriale est la combinaison de l'histoire et de la géographie.

#### 3.a- Pourquoi construire des indicateurs infranationaux ?

Ce travail a pour but de montrer aux instances internationales qu'il faut aller au-delà des données macroéconomiques. L'objectif est de construire une base de données statistiques territorialisées et de produire une cartographie, faisant émerger des pôles, des axes, rendant visible des effets frontières, mettant en évidence des phénomènes de proximité, de diffusion ou d'influence autour des pôles.

L'étude mettra ainsi en évidence les zones déprimées ou au contraire dynamiques, les dynamiques récentes pour produire une information nouvelle et une vision du futur, le futur potentiel structurel dans les ressources territoriales présentes.

#### 3.b- Quels indicateurs construire lors du traitement statistique (corrélation et indicateurs composites)?

- ❖ Des indicateurs démographiques et de peuplement : croissance de la population, taux d'actifs potentiels, répartition de la population, densités et dynamiques.
- ❖ Indicateurs d'urbanisation et de polarité urbaine : différenciation population rurale et urbaine (taille des villes, typologie de polarité urbaine). Ces données sont importantes pour travailler sur les infrastructures de transport.
- ❖ Indicateurs de richesse et de développement : indicateurs de PIB régionaux et indicateurs territoriaux de développement : infrastructures de santé, de formation, d'alphabétisation, d'accessibilité (dotation en infrastructures de transport).
- ❖ Estimateurs de PIB infranationaux : capacité d'un territoire à produire de la richesse, l'évolution des PIB peut donner des informations sur les potentiels, ils sont désagrégés à partir de la ressource humaine pondérée par plusieurs facteurs : la population, importance de la population en âge de travailler, les différentiels de productivité, l'identification d'espaces de cohérence .

#### 3.c- Conclusions, conséquences pratiques et recommandations :

Malgré les difficultés, il est possible de créer une quinzaine de cartes qui permettront pour la première fois une vision des territoires du NEPAD. De ces données, le projet pilote produira des typologies de territoires. Cet outil servira de guide pour les politiques publiques en apportant des réponses aux problématiques de la sous-région dans ces domaines (désenclavement, équilibre, compétitivité).

Lors de la réunion, quelques problématiques ont été jugées nécessaires d'approfondir et d'être intégrées dans le travail d'étude. Il s'agit en particulier d'identifier les trappes géographiques de pauvreté, la présence de systèmes productifs locaux (SPL) et également de travailler sur des indicateurs de gouvernance surtout au niveau local.

#### 4. Migrations en Afrique de l'ouest, approche méthodologique (John Igué)

Les migrations sont importantes à analyser car elles constituent des facteurs de dynamiques internes. Dans ces conditions, le discours sur l'arrêt des migrations est un discours d'échec. En Afrique, c'était une fierté pour les chefs traditionnels d'accueillir des étrangers. Cela leur procure un certain prestige dans la mesure où l'arrivée des migrants atteste de leur bonne réputation et de leur générosité.

Les migrations en Afrique ont plusieurs raisons : mise en chantier des grandes exploitations agricoles, des difficultés écologiques, etc.

La question de fond est de savoir comment s'adapter et non comment l'endiguer.

Dans le cadre de l'étude menée ici, 5 paramètres d'analyse paraissent importants à privilégier :

- ❖ L'analyse des stocks et des flux migratoires : question relative au choix des infrastructures à réaliser et à leur positionnement dans l'espace.
- ❖ L'étude des principales zones de départ et d'accueil (seuil de saturation) : redynamisation des zones de migration afin de limiter les départs, équipement des régions d'accueil pour faire face aux pressions sur les équipements.
- ❖ L'impact de la migration sur le peuplement et l'urbanisation. On peut déjà identifier trois poches de densité forte : région du Cap Vert et de Dakar, zones périurbaines des pays sahéliens (en raison des sécheresses) et région du Golfe de Guinée.
- ❖ La recherche d'une zone alternative d'accueil de migrants pour soulager les régions surchargées qui ont déjà atteint leur seuil de saturation, et notamment la ceinture moyenne des villes sahéliennes.
- ❖ Les ressources générées par la diaspora car elles sont indispensables au développement du continent. Ces ressources doivent passer par des circuits de financement moins dispendieux que ceux qui existent aujourd'hui (problème du coût exorbitant des transferts de fonds).



**Synthèse (Christel Alvergne) :**

Notre volonté de renforcer la réflexion à partir de cette étude s'explique par le constat suivant : le déficit d'action en Afrique est lié à un déficit de connaissance. Il est par conséquent nécessaire d'améliorer la connaissance de l'espace ouest et centre-africain, mais également de proposer des voies d'action. Au vu des débats de ces deux jours, le travail engagé doit se poursuivre aussi bien d'un point technique que politique. Notre démarche doit proposer des réponses à deux questions : Que faire ? Comment faire ?

- **Que faire ?** L'objectif principal est d'améliorer notre connaissance des territoires, de montrer qu'il y a des problèmes à résoudre et des potentiels à valoriser, d'établir quelques jalons pour l'action publique. En effet, il n'existe pas une seule solution : l'aménagement du territoire est l'art de faire des choix. Quand il s'agit de politiques, plusieurs possibilités peuvent émerger. Ainsi, les migrations peuvent produire plusieurs configurations possibles, en fonction des politiques qui seront menées. La création de pôles de rétention sur la zone soudano-sahélienne, sur la ceinture moyenne identifiée par John Igué est un des axes possibles. C'est pourquoi les scénarios sont d'une importance majeure pour les acteurs publics. Elles doivent leur permettre de situer leur action, d'en envisager les conséquences et de faire des choix.

En ce qui concerne les prolongements techniques, un tour d'horizon des indicateurs manquants a permis aux experts de vérifier quels étaient les besoins et où trouver les données indispensables.

- **Comment faire ?** Beaucoup s'accordent sur le fait que la gouvernance régionale doit être renforcée. Des États sont trop étriqués, une complémentarité entre le Sahel et la côte à valoriser, toutes ces raisons imposent de mettre en œuvre des actions au niveau de l'ensemble des États. Cette étude doit donc proposer des modes d'action pour que la gouvernance régionale soit renforcée. Déjà, un dialogue entre États a débuté sur les questions d'aménagement. Ce dialogue doit permettre d'échanger sur des questions communes ou complémentaires, il doit faciliter des délégations de souveraineté. La question du statut et des modes de gestion des biens publics régionaux doit être abordée dans ces travaux. Les scénarios permettront de définir un cadre de réflexion pour les décideurs. Quatre scénarios sont envisagés : (1) un scénario tendanciel, (2) un scénario de cohésion territoriale (qui consistera à ralentir les mouvements de flux de population et à consolider le réseau de villes secondaires), (3) un scénario de décentralisation et de renforcement de la gouvernance, (4) un scénario sur les pôles de compétitivité et métropolisation. Il sera nécessaire dans ce dernier scénario d'insister sur l'importance des pôles d'excellence (université) et des scénarios d'initiative locale.