DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ET DU DÉVELOPPEMENT

ÉTUDE COMPARÉE DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL DANS LES PAYS DU SUD

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Cette publication est un document interne établi à la demande du ministère des Affaires étrangères.
Les commentaires et analyses développés n'engagent que leurs auteurs
et ne constituent pas une position officielle.

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés,
y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

Conception graphique couverture : Aurette Leroy et Anne Caminade
Crédits photos : TMSA, F. Giraut, Ambassade Chili
Impression : Mediatys / Groupe Corlet
Photos de couverture : Ministère des Affaires étrangères
Crédits photos : TMSA, Ambassade du Chili en France, Frédéric Giraut
©Ministère des Affaires étrangères, 2006
ISBN : 978-2-11-096445-8
ISSN : 1160-3372

Une commande

du **Ministère des Affaires Etrangères**

Direction générale de la Coopération internationale et du développement
Direction des politiques de développement,
Sous-direction de la gouvernance démocratique,
Bureau de la modernisation de l'Etat et de la gouvernance locale

Groupe de Pilotage

Direction : Paul-Henri **Schipper** (MAE)
Jean-François **Langumier** (Société des Autoroutes Paris-Rhin-Rhône)
Emile **Le Bris** (IRD)
Michèle **Marchetti** (DATAR)
Gilbert **Wernert** (MAE)

Une réalisation

de l'**UMR PACTE-Territoires** (CNRS-Université Joseph-Fourier), Grenoble

Direction et coordination des travaux :

Frédéric **Giraut** avec Martin **Vanier** (Pacte/Territoires)

Groupe de coordination

Christel **Alvergne** (PDM),
Anne-Laure **Amilhat Szary** (Pacte/Territoires),
Benoît **Antheaume** (IRD),
Hervé **Théry** (CNRS-IRD)

Consultant valorisation

Mathieu **Esterni** (i-tem)

Experts pays

Christel **Alvergne** (PDM),
Anne-Laure **Amilhat-Szary** (Pacte/Territoires),
Benoît **Antheaume** (IRD),
Saïd **Boujrouf** (LERMA, Marrakech)
Cécile **Fauvel** (Pacte/Territoires),
Jean-Christophe **Gaillard** (Pacte/Territoires)
Frédéric **Giraut** (Pacte/Territoires)
Neli Aparecida **de Mello** (UNB, Brasilia)
Mansour **Moutari** (Pasel, Niamey)
Mary-Françoise **Renard** (CERDI, Clermont Ferrand)
Hervé **Théry** (CNRS-IRD)
Martin **Vanier** (Pacte/Territoires)

Sommaire

Les politiques d'aménagement et de développement des territoires du Sud
Une synthèse des pratiques et des tendances contemporaines

1.

- *Contexte..... p 9*
- *Cinq tendances d'évolution des dispositifs nationaux..... p 12*
- *Les trois logiques de l'aménagement du territoire..... p 15*
- *Des thématiques émergentes et transversales..... p 19*

Monographies

2.

- **Mode d'emploi..... p 27**
- **Lexique..... p 33**
- **Afrique du Sud ..... p 35**
  Territoires raccommodés contre enclaves mondialisées
- **Bénin..... p 47**
  Municipalisation d'un Etat couloir à l'ombre d'un grand voisin
- **Brésil..... p 61**
  De l'Etat aux Etats, des grandes régions économiques aux corridors
- **Chili..... p 75**
  Une métropole, des concessions et des marges
- **Chine..... p 85**
  Le plan, le Parti, les Provinces, un pour tous, tous pour les zones économiques spéciales
- **Maroc..... p 97**
  Le modèle français à l'épreuve du royaume et de la mondialisation
- **Niger..... p 109**
  La nébuleuse des projets de développement peut-elle se muer en gouvernement local ?
- **Philippines..... p 123**
  L'aménagement en archipel : Cities, zones franches et régions autonomes

Les politiques d'aménagement et de développement des territoires du Sud

Une synthèse des pratiques et des tendances contemporaines.

Frédéric Giraut

En collaboration avec : **Martin Vanier,Christel Alvergne, Anne-Laure Amilhat-Szary, Benoît Antheaume, Hervé Théry**

Présenté comme un élément clé de l'arrimage de l'Afrique du sud au grand commerce de la Globalisation dans toutes les directions, Coega est un projet d'équipement d'un port en eau profonde dans la baie de Port Elizabeth.

Conçu en partenariat avec le secteur privé, ce projet bénéficie du statut de Industrial Development Zone *et est un préalable à l'ouverture d'un complexe industriel et notamment d'une immense unité de production d'aluminium (électricité sud-africaine, alumine d'Australie, coke d'Amérique et exportation vers l'Europe).*

*Ce projet pharaonique d'aménagement du territoire est resitué dans le contexte de l'*African Renaissance *et prendrait le relais, après plus de deux mille ans, du Phare d'Alexandrie.*

Source : publicité de la Coega Development Corporation *(créée par la* Development Bank of Southern Africa *et le* Department of Trade and Industry*), parue dans plusieurs magazines et quotidiens sud-africains en juillet 2002*

Synthèse

Contexte : Sur fond de globalisation, hétérogénéité des pratiques et besoin de coordination

La globalisation procède à une sélection d'espaces de croissance dans les pays émergents et généralise les phénomènes de métropolisation. Parallèlement, la fabrication débridée de territoires est à l'ordre du jour à l'échelle planétaire et notamment aux Suds, avec d'une part, une vague de décentralisations et de redécoupages associés, et d'autre part, la profusion des périmètres d'intervention et de mobilisation institués par les nouveaux acteurs territorialisés. Les modèles de développement local et régional privilégient désormais les approches concertées et participatives, le partenariat public-privé et la valorisation des ressources territoriales. Les bailleurs de fonds qui revendiquent et imposent les principes de «gouvernance» et de «développement durable» encouragent ces processus.

Dans un tel contexte, l'aménagement du territoire en tant qu'ensemble de politiques publiques nationales et en tant qu'ingénierie de la planification est en recul. On a même pu proclamer « la fin des territoires nationaux ». Dans son bastion français, l'expression même « d'Aménagement du territoire » s'est muée en « Aménagement, compétitivité et développement durable des territoires ». Pourtant, les besoins de régulation, d'articulation et d'harmonisation des dynamiques régionales et locales sont grands, et la stimulation de dynamiques nouvelles, notamment transfrontalières et métropolitaines, demandent une coordination. Par ailleurs, l'équipement des pays et des sites émergents conditionne leur développement.

Dès lors, la prise en compte de l'ensemble des dynamiques, la recherche de formules innovantes et la connaissance d'expériences différentes semblent être les conditions de l'action contemporaine dans le champ de l'aménagement du territoire. Les comparaisons sont cependant peu nombreuses[1], notamment aux Suds, et portent surtout sur les recompositions territoriales et les systèmes de gouvernement local, plus particulièrement urbains. Les seules tentatives dans le champ spécifique de l'aménagement du territoire sont européennes[2]. Les grilles de lecture proposées sont intéressantes, mais non directement transposables. Aussi ce livre se propose-t-il de dresser un état des lieux des pratiques et des tendances en matière d'aménagement et de développement des territoires dans les pays des Suds.

Objectifs et méthodes

Décrire les expériences, permettre aux acteurs de se situer et identifier les principales tendances

Au delà du panorama des différentes pratiques et tendances en matière d'Aménagement du Territoire et de développement régional, cet ouvrage permettra à des praticiens engagés dans des actions d'aménagement et de développement régional ou local de situer leur intervention dans un dispositif national, et de comparer les processus dans lesquels ils interviennent à l'échelle des Suds.

Pour ce faire, un ensemble de cas nationaux significatifs est présenté par des spécialistes : Chine, Brésil, Afrique du Sud, Chili, Maroc, Philippines, Bénin et Niger. Les présentations harmonisées et illustrées portent sur leurs politiques régionales et d'aménagement du territoire vues sous l'angle des objectifs, des moyens, des références et des techniques mises en œuvre.

Ces études de cas ont été sélectionnées pour leur importance, leur exemplarité ou leur originalité et pour former un ensemble susceptible de couvrir et de croiser les contextes suivants :

- Les trois continents des Suds ;
- Les Pays les Moins Avancés, les Pays en Voie de Développement, et les Pays Emergents ;
- Les pays de traditions et références francophone, anglophone, hispanophone, lusophone et chinoise ;
- Les problématiques métropolitaine, industrielle, rurale et environnementale.

1 On signalera principalement:
BENNET R.J. (ed.), 1994, Local government and market decentralization: experiences in industrialized, developing and former eastern bloc countries, New-York: U.N. University press./ CHALEARD J.-L. & POURTIER R. (eds.), 2000, Politiques et dynamiques territoriales dans les pays du Sud, Paris : Pub. de la Sorbonne./ CHARBONEAU F, LEWIS P et MANZAGOL C (eds.), 2003, Villes moyennes et mondialisation, renouvellement de l'analyse et des stratégies, Montréal :Trames./ FERGUENE A. (ed.), 2003, Gouvernance locale et développement territorial. Le cas des pays du Sud, Paris: l'Harmattan./ KENNEDY L., KERMEL-TORRES D. & SCHAR P. (eds.), 2001, Dynamiques spatiales de l'industrialisation, Paris : Unesco./ Mac CARNEY P. (ed.), 1996, Cities and governance : new directions in Latin America, Asia and Africa, Toronto : University of Toronto Press./ MAWHOOD P. (ed.), 1993, Local government in the Third World. Experience of decentralization in tropical Africa, Pretoria : African Institute of South Africa./ RAZIN E., 2000, «The impact of local government organization on development and disparities-a comparative perspective», Environment and Planning C : 18, 17-31.
2 Outre les travaux en ligne de l'ORATE (Observatoire européen en réseau de l'aménagement du territoire), les principaux documents comparatifs sont : COMMISSION EUROPEENNE, 1997 : The EU compendium of spatial planning systems and policies, DG XVI, Bruxelles./ COULBOIS P. et JUNG J., 1994 ; Aménagement du territoire : une méthode. Les exemples de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Suisse, Paris : La Documentation Française./ KEATING M., 1998, The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change, Cheltenham: Edward Elgar Pub., 242p

Pays	Superficie (km²)	Pop. 2004 (million d'habitants)	Densité 2004 (hab/km²)	IDH 2002	PIB 2002 (milliards US$)	Taux d'alphabétisation (% 15 ans et plus) 2002	Espérance de vie (années) 2002
Brésil	8 456 510	184	21,8	0,775	7 770	86,4	68,0
Chili	748 800	16	21,1	0,839	9 820	95,7	76,0
Afrique du Sud	1 219 912	43	35,0	0,666	10 070	86,0	48,8
Niger	1 266 700	11	9,0	0,292	800	17,1	46
Benin	110 620	7	65,5	0,421	1 070	39,8	50,7
Maroc	718 850	30	42	0,620	3 810	50,7	68,5
Chine	9 326 410	1 298	139,3	0,745	4 580	90,9	70,9
Philippines	298 170	86	289,2	0,753	4 170	92,6	69,8

Ces présentations offrent l'opportunité d'identifier les principaux types de dispositifs et de démarches et de traiter des références incontournables que sont à différents titres les "poids lourds" des trois continents : la Chine, le Brésil et l'Afrique du Sud. Les huit cas nationaux constituent donc un ensemble de pays représentatifs des différents contextes et des approches de l'aménagement.

La présentation harmonisée et illustrée de ces cas représentatifs utilise un vocabulaire commun et, de manière systématique, un graphe de situation de l'ensemble des acteurs et des espaces de l'aménagement. Le glossaire et le mode de lecture du graphe et de ses calques sont donnés avec le mode d'emploi qui ouvre la seconde partie des monographies. Des figures simplifiées permettent d'identifier le profil général en ouverture de chaque étude de cas.

A partir de ces études de cas et de quelques autres (voir la rubrique « pour en savoir plus » en fin de chapitre), une approche transversale permet d'identifier non seulement les tendances lourdes qui modifient les dispositifs nationaux d'aménagement et de développement des territoires, mais aussi les principaux blocages, enjeux et innovations qui traversent les différentes pratiques.

Préalables à la comparaison

Deux préalables à la comparaison doivent cependant être rappelés ici.

D'une part, il ne s'agit pas de prendre pour équivalents un pays continent comme la Chine, ou dans une moindre mesure le Brésil, avec le Bénin qui n'équivaut pas quantitativement à l'une de leurs provinces ou l'un de leurs Etats. Il s'agit plutôt de prendre en compte les quelques cas les plus fameux parmi les « poids lourds » des Suds, ainsi que des cas nettement moins importants mais représentatifs d'autres réalités et constituant des types d'évolution de systèmes inspirés de différents moules coloniaux. En revanche, l'application des mêmes grilles de lecture aux différents cas se justifie par la nécessité de comparer des modes d'organisation et des pratiques nationales, dont la taille est bien sûr l'un des principes de différenciation.

D'autre part, l'expression française « Aménagement du territoire » généralement traduite par *spatial planning* ou *town and country planning* doit être prise dans une acception large qui désigne l'ensemble des politiques publiques déclinant spatialement, par territoires, zones ou sites, des objectifs globaux.

La pratique française de l'Aménagement du territoire avec sa délégation interministérielle (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, DATAR, nouvellement rebaptisée Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires, DIACT) a été reproduite et adaptée dans certaines parties du monde francophone, notamment en Afrique du Nord, de l'Ouest et centrale. Ailleurs, de nombreux pays ont une forte tradition d'intervention et de développement spatialisés, relevant de différentes politiques publiques non systématiquement coordonnées dans le cadre d'une planification. Ces politiques se sont développées dans l'entre-deux-guerres avec des références keynesiennes chez les Anglo-Saxons (New Deal, politique des grands travaux aux Etats-Unis ; adaptation des vieilles régions industrielles et minières à la seconde révolution industrielle pour le Royaume uni), collectivistes et planificatrices en Union Soviétique, étatiques et totalitaires dans les Etats fascistes.

A partir des années 1960, la dimension planificatrice et intégrée à l'échelle nationale fut également à la base du développement des Nouveaux Pays Industriels d'Asie (Singapour, Corée, Taiwan) et marqua le développement de pays émergents (Algérie, Brésil).

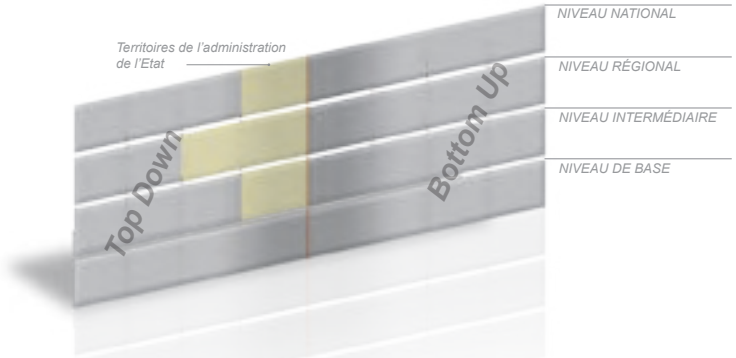
Les approches basées sur la toute puissance de l'Etat et de la planification ont presque partout disparu. Il faut néanmoins considérer les dispositifs bien réels d'aménagement du territoire, disposant ou non d'un organisme de coordination, et constitués par un ensemble de politiques publiques et de modes d'intervention en relation avec les collectivités locales et en partenariat avec le secteur privé.

La reprise de l'expression française "Aménagement du Territoire" ne signifie donc pas que ces dispositifs considèrent le territoire national comme un tout destiné à être prioritairement équilibré. D'ailleurs pour la France, la Décentralisation (et plus particulièrement la promotion des régions dans le champ de l'aménagement) et le développement de la politique régionale européenne ont introduit une complexité du jeu d'acteurs publics dans le champ de l'aménagement dont la référence n'est plus exclusivement le territoire national.

Cinq tendances d'évolution des dispositifs nationaux

A l'issue des années 1970, la quasi totalité des pays des Suds s'étaient dotés d'un appareil d'Etat relativement lourd comprenant un ensemble de ministères sectoriels relayés par des structures déconcentrées et un ensemble de sociétés, d'agences et d'offices publics. Le tout opérait par zones et périmètres spécialisés ou prioritaires, éventuellement définis par un organe de planification.

Depuis la fin des années 1980, ce type d'organisation et ses différentes modalités connaissent de profondes mutations. Ce sont d'abord les appareils étatiques qui ont été ébranlés et réduits par les politiques d'ajustement structurel et les processus de démocratisation. Une situation qui a pu conduire jusqu'à un quasi effacement de l'Etat dans le champ de l'aménagement et du développement comme au Niger, ou dans une moindre mesure au Brésil. Des cas très importants de maintien d'un Etat, certes moins hégémonique, mais encore largement dominant sont à cependant noter, comme la Chine bien sûr, le Maroc dans un autre contexte politique, ou encore un Etat non endetté et isolé comme la Syrie. Le recul de l'Etat, parfois très relatif, s'accompagne d'une redistribution des rôles au profit d'autres acteurs promus par les nouveaux modèles du développement durable et de la « bonne gouvernance » : le gouvernement local ; les ONG et plus généralement la société civile ; et le secteur privé. Parallèlement, l'interventionnisme des bailleurs de fonds et de la coopération multilatérale s'est accru, de même que celui des sociétés multinationales de services et de production. Enfin des constructions supranationales apparaissent timidement avec des ambitions dans le champ du développement, comme en témoigne le programme du NEPAD (Nouveau Partenariat pour le Développement Africain).



Profil initial approximatif qui privilégie les ministères centraux, leurs relais déconcentrés et les zonages de l'intervention étatique. A partir de là s'exercent les cinq tendances redistributives des pouvoirs en matière d'aménagement et de développement.

Cinq tendances non exclusives et/ou combinées traduisent les mutations et évolutions des dispositifs nationaux : Décentralisation, Concession, Participation, Autonomisation et Régionalisation.

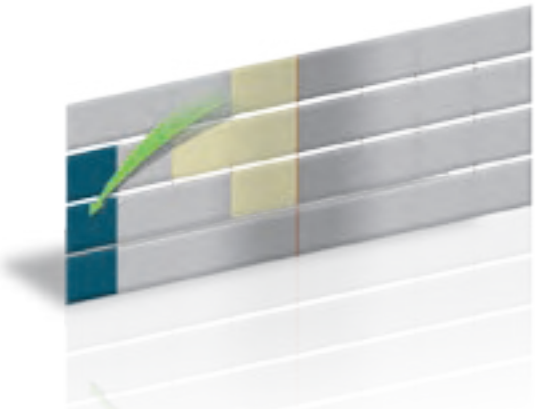
Tendance à la Décentralisation...

C'est la tendance généralisée à transférer des compétences d'aménagement et de planification au gouvernement local, et notamment aux municipalités. Celles-ci sont alors, outre leurs compétences dans le domaine de la gestion des services, tenues de se doter d'un plan ou d'un programme de développement intégré sur leur périmètre.

Selon les contextes, la forme que prend la décentralisation est cependant très différente. Dans un système fédéral comme celui du Brésil ou de l'Inde, c'est le couple Etats fédérés-municipalités qui sort renforcé du recul de l'Etat fédéral. Dans le cas de l'Afrique du Sud avec la mise en place d'un système radicalement nouveau à visée égalitaire, mais non fédéral, le diptyque province-municipalité est loin de former un couple et laisse émerger de puissantes aires municipales métropolitaines. Enfin, dans un certain nombre de cas, la décentralisation s'effectue prioritairement en direction d'un niveau municipal redéfini. L'effectivité d'une

décentralisation décrétée peut être alors très relative, notamment au point de vue financier, comme au Niger où elle est encore virtuelle, et au Maroc où elle est embryonnaire. Généralement, elle profite d'abord aux principales villes, ceci du Chili aux Philippines en passant par le Bénin, avec d'éventuels statuts spéciaux pour les capitales et les aires métropolitaines.

Tendance à la Concession...



Il s'agit de la tendance à identifier des sites et périmètres stratégiques pour le développement d'infrastructures et l'accueil d'investissements étrangers et de les concéder totalement ou partiellement au secteur privé. L'aménagement de ces périmètres, dont certains sont très vastes, peut être concédé à des entreprises généralement sous la forme du BOT (*Build, Operate, Transfer* soit « réaliser, exploiter, restituer »)[3], tandis que leur gestion est également concédée ou fait l'objet d'une administration de mission spécifique. Véritables enclaves, ces périmètres ne sont plus seulement dévolus à des zones portuaires ou minières, mais peuvent inclure des parcs d'activité industrielle, touristique et de service en situation métropolitaine et/ou littorale. Les cas les plus fameux sont, d'une part les anciennes concessions minières élargies que connaît notamment le Chili et auxquelles s'apparentent de vastes périmètres d'agriculture d'exportation en Amérique centrale, et d'autre part, les sites ou aires industrialo-portuaires plus récents. De la Chine, avec ses Zones économiques spéciales, au Chili des zones portuaires, en passant par l'Afrique du Sud des *Spatial Development Initiatives* et *Industrial Development Zones*, ces « concessions » se conjuguent avec des statuts de zones franches pour accueillir les investissements directs étrangers autour d'infrastructures de communication inscrites dans la globalisation du commerce.

Tendance à la Participation...

C'est la tendance à générer des projets de territoire basés sur la mobilisation de la société civile. La coopération multilatérale, bilatérale, décentralisée, ainsi que le monde des ONG (partenaires et opérateurs du développement local) ont tendance à privilégier cette approche notamment dans le domaine de la gestion des ressources naturelles. Ceci se traduit par des projets dotés d'un périmètre d'intervention correspondant à une communauté, un quartier ou éventuellement à l'aire de gestion ou de valorisation d'une ressource. Lorsque sont recherchés les atouts des savoirs autochtones et des solidarités communautaires, ces projets peuvent dans certains cas valoriser ou s'appuyer sur la chefferie coutumière.

Ces projets participatifs sont hégémoniques et proliférants dans le cas du Niger, pays sahélien parmi les moins avancés.Dans les pays émergents, ces projets participatifs concernent plutôt certaines marges rurales montagneuses (l'Atlas, les Andes), les périphéries d'aires protégées bien souvent en périphérie nationale, ainsi que les quartiers les plus démunis des grandes villes.

Les périmètres de développement participatif sont en général basés sur le village, la grappe de villages, le quartier ou le terroir, et valorisent les autorités coutumières ou des ONG locales comme représentant de la communauté ou du collectif. Ceci peut entrer en contradiction avec l'établissement de nouvelles municipalités élues et donc avec le processus de décentralisation, parfois soutenu par les mêmes bailleurs de fonds.

[3] *Sur les régimes juridiques des différentes formes de concession, voir le site Lexinter « Le droit sur Internet » rubrique : « concession-BOT » : http://lexinter.net/WEB7/concession-bot.htm*

Tendance à l'Autonomisation...

Il s'agit d'une tendance, finalement peu développée dans les faits mais souvent invoquée, à doter d'un statut spécifique des régions périphériques à fort particularisme culturel et historique, comme aux Philippines avec les régions autonomes de la Cordillère centrale de Luzon et du Mindanao musulman. L'éventuelle reconnaissance constitutionnelle n'est pas forcément un gage d'autonomie effective, comme en Chine avec le Tibet, qui bien que région autonome, se trouve plus dominé et contrôlé que les provinces sans régime d'autonomie. Dans un tout autre contexte, la signature de l'accord de paix avec la rébellion touareg au Niger il y a 10 ans ne s'est toujours pas traduit par la mise en place de collectivités régionales élues, même si elle a, comme au Mali, participé au processus de décentralisation.

A contrario, la formule est pratiquement inexistante en Afrique et en Amérique latine, continents marqués par les figures coloniales des réserves et des bantoustans. La question contemporaine des peuples premiers (pour la seule Afrique australe sur le continent africain) passe davantage par des restitutions ou des droits fonciers spécifiques, tandis que la question des populations berbèrophones reste en suspens tout autour du Sahara.

Tendance à la Régionalisation...

Il s'agit de la tendance à transférer progressivement au niveau régional (décentralisé ou déconcentré) l'essentiel des compétences en matière d'aménagement du territoire et de planification. Cette tendance caractérise l'évolution de systèmes fortement centralisés et planifiés vers une régionalisation chargée d'accompagner la décentralisation sans abandonner la démarche planificatrice.

Ainsi, parmi les cas étudiés, la problématique est particulièrement d'actualité pour les systèmes centralisés que sont, avec des héritages différents, la Chine, le Maroc et le Chili. Pour ces deux derniers cas, la régionalisation est alors autant une affaire de déconcentration que de décentralisation. En revanche, l'Afrique du Sud qui avait opté pour un système fortement régionalisé à défaut du fédéralisme, a vu les compétences des nouvelles provinces rognées à la fois par la puissance des aires métropolitaines et par l'existence de municipalités transprovinciales.

Notons que certaines de ces tendances, lorsqu'elles sont concomitantes, introduisent de puissantes contradictions et d'éventuels conflits de souveraineté. C'est notamment le cas des tendances à la concession et à la participation qui peuvent ériger des sites ou des aires en bastions indépendants du gouvernement local de la décentralisation, évoluant hors de toute planification même régionalisée. Dans des contextes très différents, c'est la problématique centrale de l'aménagement en Afrique du Sud, en Chine, au Niger et au Chili. En Afrique du Sud, les corridors et nouveaux nœuds de communication et de développement en situation littorale ou d'*edge cities* échappent aux nouvelles régulations et planifications provinciales et municipales. Idem au Chili, où le primat accordé à la logique de concession oriente même la mise en place de la décentralisation et de la régionalisation. En Chine, le rôle fondamental des différentes zones économiques spéciales entrave les velléités redistributives de la planification, déjà contestées par les pouvoirs provinciaux. Au Niger, c'est l'hégémonie et la prolifération des projets participatifs autonomes financés de l'extérieur qui posent le problème de leur inscription dans un nouveau dispositif municipal qui ne peut s'appuyer que sur eux. Enfin, le Maroc offre le cas d'un Etat doté d'un dispositif complet d'aménagement du territoire intégré au niveau national (Ministère, Institut, Schéma national, Charte, Discours royal), mais dont une partie des opérations essentielles relève de programmes indépendants tels que le plan Azur dans le domaine du tourisme balnéaire, ou d'agences directement reliées à l'administration royale comme l'agence du Nord pour le développement du Rif.

Si les cinq tendances identifiées dans l'évolution des systèmes d'acteurs de l'aménagement se combinent presque toujours deux à deux, cela introduit donc des complémentarités mais aussi des contradictions qui peuvent resurgir dans les politiques publiques d'aménagement et de développement.

Les trois logiques de l'aménagement du territoire

ou quand le territorial, associé au sectoriel, relègue le zonal

Toute politique d'aménagement du territoire, qu'elle soit énoncée en tant que telle ou constituée par un ensemble de politiques publiques non intégrées, est la combinaison de trois approches complémentaires : sectorielle, zonale et territoriale. L'approche sectorielle renvoie à la distribution d'équipements et d'infrastructures spécifiques dans l'espace national. L'approche zonale renvoie à la distinction de certaines portions du territoire national en fonction d'aptitudes particulières à valoriser, ou au contraire en fonction de handicaps à compenser. L'approche territoriale renvoie à un découpage du territoire national en entités locales ou régionales qui doivent se doter d'un projet de développement intégré. Quelle que soit l'échelle, le territoire est donc un espace de projet qui jouit d'une certaine autonomie d'aménagement et de développement, tandis que la zone est un sous espace d'affectation, de spécialisation ou de dérogation au sein d'un territoire de référence.

C'est l'importance relative de ces approches dans les combinaisons qui confère à un dispositif d'aménagement du territoire son économie générale. Or, il semble bien que la tendance générale dans les Suds soit d'une part au maintien des approches sectorielles qui évoluent dans leur forme et se traduisent par de grands aménagements ponctuels, et d'autre part au recul des approches zonales de mises en valeur différenciées à l'échelle nationale, au profit des approches territoriales qui encouragent la mise en œuvre de projets de développement partenariaux dans des cadres circonscrits et éventuellement concurrents.

Trois logiques de construction des politiques territoriales et leurs déclinaisons contemporaines...

La «logique sectorielle» correspond à la programmation d'équipements et de services sous forme de sélection de sites et de schémas thématiques de répartition. De la politique des transports à celle du logement, en passant par celle de l'environnement avec les aires protégées, ou de l'équipement universitaire, de nombreuses opérations spatialisées peuvent ainsi être menées à partir d'une répartition sectorielle à l'échelle nationale ou à celle des régions. Cette approche de l'aménagement, pilier incontournable de toute politique d'aménagement du territoire, s'accompagne fréquemment d'une politique keynésienne de soutien de l'économie par les grands travaux. C'est dans cet esprit que le *Reconstruction and Development Program* (RDP) sud-africain fut mené au sortir de l'apartheid pour tenter de rattraper d'importants déficits dans différents secteurs et notamment celui du logement et de l'équipement des périphéries urbaines pauvres. A l'échelle des Suds, l'approche sectorielle semble cependant prendre des formes nouvelles avec l'association du secteur privé pour la réalisation et parfois le pilotage et la gestion de grands équipements, portuaires notamment. C'est la tendance que nous avons identifiée à la concession de périmètres d'aménagement, particulièrement développée au Chili, mais présente dans la plupart des pays émergents. L'équipement en infrastructures lourdes de certains sites considérés comme stratégiques pour l'ouverture de ces pays au commerce et à l'accueil d'investissements étrangers relève en effet de cette logique. Les espaces de ces aménagements peuvent être éventuellement étendus sous forme de corridors ou de vastes zones économiques destinées à accueillir des investissements productifs autours des infrastructures, et donc relever simultanément et secondairement d'une approche territoriale. C'est le principe même des Zones économiques spéciales chinoises, étendues et peuplées, elles ne s'apparentent pas à un équipement portuaire ou routier et à une zone industrielle associée, mais bien à un territoire organisé à partir d'un site et destiné à articuler un ensemble de fonctions dans un environnement global attractif pour les investissements directs étrangers. C'est également l'esprit de certaines *Spatial Development Initiatives* sud-africaines basées sur un partenariat public/privé dans deux secteurs principaux : les transports et le tourisme. Leurs localisations privilégient les aires littorales et frontalières qui d'enclavées ou fermées sont devenues des "corridors" ou des sites privilégiés pour un développement à base d'ouverture internationale. Politique sectorielle au niveau national, chaque SDI est défini au niveau local comme un projet intégré sur un espace circonscrit, selon une démarche territoriale typique.

L'approche sectorielle peut cependant rester étroitement ponctuelle et mono-thématique, tout en fonctionnant en partenariat avec le privé, comme en témoignent au Maroc, le projet de zone industrialo-portuaire de Tétouan-Tanger ou le grand plan de développement touristique (Plan Azur) qui doit valoriser cinq nouveaux sites balnéaires à l'horizon 2010. En Asie et en Afrique australe, les grands chantiers d'aménagement hydraulique destinés à la fourniture d'énergie (Barrages des trois gorges chinois) et/ou à l'alimentation en eau de vastes régions métropolitaines (*Lesotho Highlands Water Project* qui organise un basculement des eaux de la partie amont du bassin du fleuve Orange au Lesotho vers l'immense conurbation de Johannesburg-Pretoria) sont des projets sectoriels de très grande ampleur qui remodèlent au passage des régions entières.

SECTORIELLE

Outil, méthode : Programmes nationaux, schémas *(Routes, Ports, Infrastructures touristiques, Universités, Logement…)*
REPARTITION

Niveau d'intervention : National, Régional

Objectif, orientation : Equipement, Infrastructures, développement privilégié de sites et couloirs stratégiques, appui à la croissance et à la concurrence internat. par la mise à niveau des équipements, réponse à la demande sociale en services et équipements.

Évolution : →

Références et politiques associées : *New Deal*, grands travaux, interventionnisme public ou partenariat public/privé

Rapport «haut/bas» : *(top/down)* *Top-Dowm*, prioritairement descendante

ZONALE

Outil, méthode : Péréquation, exemption ou protection pour aire considérée comme pauvre, désavantagée ou menacée
ZONAGE

Niveau d'intervention : International, national, régional

Objectif, orientation : Justice ou priorité spatiale, égalité socio-spatiale vis à vis de l'accès aux services,
Appui au développement des aires marginales et désavantagées, spécialisation économique, conservation

Évolution : ↘

Références et politiques associées : Etat providence, politique de redistribution, appui aux services publics et privés dans des aires peu rentables (faibles densités) ou non solvables (pauvreté)

Rapport «haut/bas» : *(top/down)* Combinaison *Top-Down / Bottom-Up*

TERRITORIALE

Outil, méthode : Financement conditionnel et électif, contractualisation, projet de territoire
PAVAGE *Pavage (collectivités locales) ou sélection de projets pilotes (ONG, soc. civile, agence internat.)*

Niveau d'intervention : Régional, local

Objectif, orientation : Promotion du développement local et communautaire, du développement intégré, spécification de l'offre de service

Évolution : ↗

Références et politiques associées : Desengagement de l'Etat, ajustement structurel, développement communautaire, mobilisation de la société civile, gouvernance, décentralisation

Rapport «haut/bas» : *(top/down)* *Bottom-Up*, prioritairement ascendante

La «logique zonale» d'intervention procède par détermination de zones regroupant des aires souffrant de handicaps divers ou disposant d'une vocation et devant à ce titre bénéficier de politiques publiques d'appui sous forme de primes ou de dérogations, ou d'une politique volontariste de mise en valeur zonale. La logique zonale redistributive au profit des zones handicapées est plutôt une caractéristique de l'Etat providence du Nord. Pour les pays du Sud, la logique zonale intervient plutôt pour déterminer des modes de mise en valeur spécifiques. Dans les deux cas, cette logique d'intervention très liée à une conception quasi exclusivement étatique de l'aménagement du territoire est en déclin.

Le passé d'aménagement du territoire des cas africains développés dans cet ouvrage offre toute une série d'illustrations des modalités historiques de l'approche zonale. Au Niger, cette approche zonale avec la délimitation officielle de la zone de culture sous pluie opposée à la zone pastorale a fondé les politiques publiques d'appui à la mise en valeur du territoire. Au Maroc, la distinction entre plaine, piémont, montagne et désert a également orienté les politiques de mise en valeur et d'équipement dans le sens d'une valorisation prioritaire du Maroc « utile » (plaine atlantique et piémont qui se distinguent également par leur accessibilité) selon la fameuse expression de Lyautey. Enfin, dans le cas de l'Afrique du Sud, la longue période d'apartheid offrait une situation où le développement était conçu comme devant être séparé selon des zones définies en fonction de la couleur de la peau de leurs résidents. Dans les faits, le recours à une planification régionalisée (territoriale) transcendait les limites du « grand apartheid » en organisant les déplacements vers les pôles industriels et miniers et en ouvrant des sites d'industrie de main d'oeuvre aux portes des bantoustans. Le but de cet ensemble était d'assurer une exploitation inégalitaire de l'ensemble des ressources et des populations dominées dans un dispositif de contrôle.

En Chine, c'est également l'approche zonale qui a inspiré la planification spatiale à différentes périodes. Une opposition systématique entre zones rurales et zones urbaines à l'accès permanent limité structure la pensée spatiale chinoise sur la longue durée. D'autre part, la distinction dans le plan entre zone littorale, axe central et zone périphérique a accompagné l'ouverture internationale de l'économie. La mise en valeur forcenée de la première avec ses zones économiques spéciales, devant bénéficier à la seconde, et permettre une redistribution au profit de la troisième.

Au Brésil, l'approche zonale marqua la grande période de l'aménagement du territoire brésilien avec une valorisation systématique des zones périphériques. Les politiques d'alors se sont cependant déclinées sous une forme territoriale avec de grandes agences régionales au périmètre circonscrit (Amazonie, Nordeste...), chargées de mener à bien un ensemble d'aménagements intégrés dévolus aux différentes zones périphériques. On touche là l'archétype d'une approche territoriale aujourd'hui révolue car de type *top down*, initiée par l'Etat et associée à une pensée aménagiste zonale dominante. L'approche territoriale n'en est pas moins florissante mais sous d'autres formes avec la tendance à la territorialisation étendue et concédée qui marque les principaux sites d'ouverture internationale.

La «logique territoriale» vise à la mise en place ou au soutien de projets d'aménagement et de développement définis dans un périmètre circonscrit et approprié. Elle peut s'appliquer à des isolats qui constituent des projets pilotes ou des sites stratégiques, ou à un maillage exhaustif en territoires de développement ou de projet, on parlera alors de pavage. La décentralisation au profit du gouvernement local s'accompagne du transfert de compétences dans le champ de l'aménagement et du développement. Aussi la tendance à faire de chaque collectivité territoriale (municipalité, district et province) un territoire de projet doté d'un plan intégré ou d'un programme relève pleinement de la logique territoriale. Mais cette approche territoriale inclut également les projets de développement participatif qui marquent nombre de régions périphériques des pays du sud souvent en marge du dispositif de gouvernement local ou d'administration territoriale.

Dans les contextes bien différents des Andes chiliennes, de la Cordillère philippine de Luzon, du Niger sahélien, du Haut-Atlas marocain, ou encore du Nordeste brésilien, la profusion de projets de développement local appuyés par l'aide internationale sur des

périmètres circonscrits (du village au terroir, parfois à l'échelle d'un district, d'une vallée ou d'un massif), relève aussi de cette dimension de l'aménagement du territoire.

Dans l'approche territoriale, cette dynamique des projets a pris, au côté des périmètres stratégiques concédés, le relais des grands programmes régionaux intégrés. Elle concerne cette fois plutôt les espaces antérieurement marginalisés en termes d'aménagement. Elle n'est plus conçue et encadrée par les pouvoirs publics, mais par des bailleurs de fonds ou des donneurs de l'aide bi ou multilatérale qui vont à la rencontre de collectifs locaux. La profusion des territoires de projet est aussi produite par les processus de décentralisation qui étendent la municipalisation aux aires rurales. L'ensemble de ces phénomènes assure la promotion d'un aménagement par le bas, celui des territoires multiples de la mobilisation pour le développement local. Bien qu'assez autonome vis-à-vis de l'Etat, cette dynamique de l'aménagement par le bas constitue de fait un pan entier des dispositifs d'aménagement du territoire non coordonnés, prenant en charge dans certaines zones l'essentiel des questions de développement local participatif et durable qui sont des priorités internationales.

Relégation du zonal, triomphe du territorial, les enjeux...

La relégation du zonal et le triomphe du territorial s'effectuent avec un changement de nature des territoires de l'aménagement et du développement. Les régions d'aménagement intégré, domaines d'intervention et de projet de l'administration ont laissé place aux territoires du gouvernement local, aux périmètres de mobilisation autour d'un projet de développement local et à la promotion d'isolats territoriaux, éventuellement concédés, pour la valorisation des sites stratégiques d'arrimage à la globalisation.

Aussi cohérent soit-il, le primat accordé à «la logique territoriale» pose cependant deux grandes questions de fond . La première est celle de la coordination des différentes actions et dynamiques territoriales. Les risques de non mutualisation des moyens, mais aussi de redondance, voire de concurrence sont grands entre des projets intervenant sur les mêmes espaces. Risques également de voir l'action de développement et de planification des nouvelles collectivités territoriales sapée par l'autonomie de collectifs dotés de la légitimité de la démocratie participative, ou de celle de groupes privés intervenant sur des territoires d'investissement. Mais la mise en place d'instances de régulation ou de coordination peut aussi casser des dynamiques spontanées à l'heure ou la gouvernance est recherchée plutôt que la planification.

La seconde question de fond est celle de la justice socio-spatiale ou de la cohésion territoriale. Les politiques de transfert, de redistribution, de péréquation, un peu vite décriées au Nord sous la formule de «culture du handicap» qui s'opposerait à la «logique de projet» et à celle de compétitivité, sont-elles définitivement transférées à l'échelon continental comme en Europe ? Les politiques supranationales assureraient alors seules l'impératif de redistribution des richesses dans l'espace. Pour le continent africain, le Nepad, l'aide multilatérale (Agences de l'ONU et UE) et bilatérale se chargeraient quasi-exclusivement des zones marginales, tandis qu'au niveau national, seuls une partie des programmes financés par la Banque mondiale vers des collectivités locales et de spectaculaires, mais limités, « programmes du Président[4] » relèveraient encore d'un aménagement redistributif et de rééquilibrage.

[4] Sous ce nom, un programme d'infrastructure de base (écoles dispensaires), finance par l'initiative de réduction de la dette des pays les plus endettés est sensé irriguer tout le Niger depuis quelques années. En Afrique du Sud, le virage néolibéral de la toute fin des années 1990 a vu le passage du RDP au GEAR, autrement dit d'un programme de relance par de grands programmes d'équipement (et notamment de logement) à un programme d'ajustement structurel. Dans ce contexte le Président Mbecki a annoncé dans son discours sur l'Etat de la Nation en 2001, une série de projets pilote concernant quelques sites défavorisés répartis sur les différentes provinces.

Au Maroc, la fondation Mohamed V, assimilée à l'action directe du souverain, finance des programmes liés à la stratégie de réduction de la pauvreté de la Banque mondiale.

Des thématiques émergentes et transversales

Les changements de doctrines, d'objectifs et d'approches qui marquent les politiques d'aménagement du territoire s'expriment également dans quelques thématiques transversales émergentes qui sont toutes liées à la globalisation et à la métropolisation.

Les nouveaux espaces de production et de services arrimés à la globalisation

Il s'agit là de la principale préoccupation d'aménagement et de développement pour les pays émergents. Dans un contexte de globalisation favorable aux relocalisations, ces pays tentent de capter les investissements directs étrangers dans les activités productives de main d'œuvre, voire dans les industries lourde, légère et de haute technologie ou de service. Les environnements adéquats ne sont pas les mêmes pour ces différentes activités et les facteurs attractifs sont difficiles à hiérarchiser entre exemptions fiscales, parcs d'activités, proximité d'infrastructures de transport, nature de la main d'œuvre, usage de l'anglais. Aussi de nombreuses formules sont expérimentées.

Des zones franches sous toutes les formes

La formule de la zone franche d'exportation, largement pratiquée par de petits Etats (Singapour, Maurice, Tunisie...), s'est généralisée et se combine avec différents types d'aménagements, de localisations et de conceptions. La Chine dont l'ouverture au capital étranger est très liée aux différentes formules de zones franches peut apparaître comme le laboratoire de l'application du modèle originel à des configurations différentes. Innovant dès la fin des années 1970 avec l'attribution du statut de zone franche à plusieurs sites stratégiques de sa façade littorale, la Chine y inclut d'emblée de vastes périmètres de type urbain. Les cinq zones économiques spéciales créées entre 1979 et 1988 couvrent ainsi 35 000 km2. L'extension de ce statut, au milieu des années 1980, à de vastes zones rurales (les Zones économiques ouvertes), notamment dans le Delta de la Rivière des Perles, au delà de Hong Kong et de la ZES de Schenzen, s'est faite avec des avantages moindres. Dans le même temps, des zones franches attractives, mais plus ponctuelles, ont été créées pour des villes portuaires (Zones franches douanières), et des villes côtières et de l'intérieur (Zones de développement économique et technologique).

Le couplage de la zone franche avec des aires portuaires reste cependant la figure dominante aux Suds, elle est présente dans la quasi totalité des pays émergents retenus dans cet ouvrage, du Chili où le premier port franc est apparu dans les années 1920, aux Philippines où les bases navales et aéroportuaires américaines délaissées après la guerre froide et l'éruption du Pinatubo ont été reconverties en zones industrielles ouvertes.

Des edge cities au Sud

On a souvent parlé des formes urbaines de la mondialisation : ville globale de Saskia Sassen, archipel des villes de Pierre Veltz. On sait que l'économie se déploie à partir des villes, que l'innovation et les activités économiques les plus sophistiquées y trouvent leur « habitat naturel ». On sait aussi que ces villes se connectent entre elles et enjambent, voire ignorent, le reste de l'espace. Mais en réalité, les territoires de la mondialisation ne recouvrent pas seulement les villes. Ils relèvent d'une mosaique d'espaces qui constituent un système complexe.

L'extension de l'espace urbain se caractérise par l'émergence de lieux différents : campus et universités, espaces de la finance (sièges sociaux, bourse, etc.), espaces de vitrine et de mise en scène (mode, culture), lieux de production (zones franches, edge cities, corridors de transport).

Les espaces de la mondialisation sont donc de différents types, et le fonctionnement du système économique nécessite aujourd'hui ces différents espaces pour fonctionner. Les périphéries métropolitaines avec leurs *edge cities* présenteraient aujourd'hui plus d'avantages pour les services supérieurs. Ce mouvement est un des aspects de la métropolisation d'une économie en archipel, qui se déploie entre les grands centres urbains intégrant certaines villes du Sud pour leur potentiel de main d'œuvre qualifiée et de haut niveau à moindre

coût dans un environnement relié en temps réel au réseau mondial. L'attractivité de tels sites peut alors se passer du statut de zone franche, les exonérations pouvant être négociées au coup par coup et correspondre à des exemptions de contrôles administratifs. En Inde, le cas de Hitec city (*Hyderabad Information Technology Engineering, Consultancy City*) parc d'activité dans le domaine des NTIC, services informatiques aux entreprises (centre d'appels, centre de services administratifs et comptables) à la périphérie de la capitale régionale est intéressant à plus d'un titre (Kennedy in Dubresson & Fauré, 2005). D'une part, il montre le rôle d'un leader politique régional (président de l'Etat fédéré de l'Andrah Pradesh) dans le montage et la réussite d'un tel projet grâce à une action significative dans la promotion de l'Etat et de ses sites d'accueil, mais aussi dans la définition de politiques associées : prospective et formation de haut niveau dans le domaine informatique, garantie apportée aux entreprises dans le domaine de l'approvisionnement énergétique. D'autre part, il montre comment peut se constituer un creuset d'entreprises dynamiques de différentes tailles y compris des firmes nationales sous-traitantes voisinant avec Microsoft qui dispose de 12 ha dans cet *edge city*.

Ports et métropoles : la figure du corridor joue sur l'association de ces deux types de localisations à l'échelle régionale.

Les grands ports en relation avec des aires métropolitaines ont facilité la mise en place de corridors de développement, en Asie du Sud-est notamment. Ainsi, l'économie s'arrime à des corridors qui représentent de très fortes concentrations d'activités industrielles et tertiaires dont le développement est lié à l'agglomération. La présence d'infrastructures de transport (rail et autoroutes) permet d'amplifier les effets d'agglomération et d'associer ainsi plusieurs pôles qui fonctionnent alors en complémentarité. La route prend aujourd'hui de l'importance avec le développement des industries de pointe, et ses nombreux avantages en termes de flexibilité. Le rail était quant à lui en déclin, mais ses performances en termes de capacité, de transport de pondéreux, de vracs, et le développement de la conteneurisation le replacent dans la compétition. Reste le corridor aérien, par essence international entre les très grands centres, souvent financiers, et servant aux flux de personnes. A titre d'exemples, on peut citer le corridor Hong Kong-Guangzhou, qui fait le lien entre Shenzhen, une ville émergente au statut de Zone economique spéciale, Guangzhou, ville historique importante et Hong Kong, centre financier mondial. Le tout forme un complexe industriel et commercial bien connecté par un réseau de transport efficace autour de la Rivière des Perles. La volonté de mettre en place des « axes nationaux d'intégration et de développement » au Brésil repose sur la même logique. En Afrique australe, le corridor de Maputo traduit le même phénomène en offrant à Johannesburg un accès à la mer au plus court par le Mozambique.

On touche avec ce dernier cas, la dimension transfrontalière qui constitue une autre thématique émergente de l'aménagement des territoires des Suds.

Les modalités du transfrontalier : corridors et parcs

Dans leur variante transnationale, les axes privilégiés que sont les corridors représentent, tant en Afrique australe qu'en Amérique du Sud, un effort d'intégration subcontinentale. On parle le plus souvent de « corridors d'intégration » pour désigner un axe selon lequel une ou plusieurs modalités de transport doivent être favorisées, de façon à susciter l'accroissement des flux commerciaux, ce qui par transitivité doit mener à l'intégration des territoires concernés, avec des facilités accordées pour l'accueil d'activités industrielles ou de services.

Point essentiel de ces projets, ces lignes traversent des frontières, ce qui leur donne d'emblée le statut international, voire transfrontalier du fait des négociations qu'elles vont engendrer. Ce sont donc des projets qui impliquent des acteurs à des niveaux d'intervention variés, du supra-national vers le local, et selon des logiques où secteurs publics et privés apparaissent comme complémentaires. Ils font apparaître l'échelle supranationale comme essentielle dans ce type d'aménagement : D'une part, les institutions dites régionales (MERCOSUR, SADC, UA et NEPAD) accompagnent la formulation de ces projets, d'autre part, les bailleurs de ces opérations sont de niveau mondial et continental (Banque Mondiale, Banque Interaméricaine pour le Développement, Banque de développement de l'Afrique australe). Des agences régionales existantes peuvent aussi transférer des moyens pour l'accompagnement de telles réalisations, comme c'est le cas de la CEPAL (qui dépend des Nations Unies) en Amérique Latine, mais des organismes spécifiques peuvent être mis en place, comme l'IIRSA (*Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana*).

La réalisation des corridors d'intégration passe par une phase importante de négociation sur les tracés. C'est pendant cette dernière que le processus prend une dimension multi-scalaire : c'est aux acteurs locaux de faire valoir l'attractivité et le potentiel du territoire qu'ils défendent, tant vis-à-vis de leur propre Etat que des

investisseurs privés et des bailleurs internationaux. On observe ainsi en Amérique latine une multiplication des bifurcations possibles des grands itinéraires traversant le continent (corridors dits « bi-océaniques ») du fait des rivalités entre ports chiliens et péruviens d'une part, mais aussi entre villes côtières chiliennes (Arica, Iquique, Antofagasta dans le Nord) d'autre part. Les projets de corridors donnent lieu à d'intenses formes de lobbying territorial, au cours duquel des dynamiques d'acteurs se mettent en place qui peuvent expliquer qu'une ville puisse obtenir de figurer sur le tracé alors que d'autres plus importantes n'y sont pas.

Les corridors latino américains

C'est dans la phase de réalisation que le processus revêt alors son caractère linéaire : les actions les plus couramment promues et programmées concernent avant tout l'amélioration des réseaux de transport et la facilitation des formalités douanières et frontalières. Cela implique ensuite une réalisation qui peut se faire dans le cadre national, en coordination néanmoins avec ce qui se passe de l'autre côté de la frontière. Un certain nombre d'acteurs privés du secteur des transports cherchent cependant à profiter de ces initiatives pour développer une gestion intégrée : chemins de fer du Nord chilien et du Sud bolivien rachetés par le même groupe financier (Luksic) lors des privatisations par exemple, lequel est en train de développer une politique d'investissements coordonnés dans les ports de la façade pacifique. Une fois mis en place des comités de corridors, une gestion privée peut être privilégiée, en coopération avec diverses institutions gouvernementales. C'est ce qui est promu actuellement pour le projet de liaison du port de Walvis Bay au vaste marché des pays sans littoral maritime, membres de la Communauté de Développement de l'Afrique australe (SDAC).

Les corridors énergétiques constituent un cas particulier dans ce contexte : il s'agit de la réalisation d'oléoducs, de gazoducs ou de lignes à haute tension. Le caractère linéaire des infrastructures est plus évident encore : après la phase de construction, durant laquelle les milieux riverains peuvent être perturbés (tant d'un point de vue social qu'environnemental), l'impact local est faible, sauf en bout de ligne bien sûr. Le passage de ces pipelines à travers des frontières conflictuelles peut cependant soulever des problèmes de sécurité, qui peuvent hypothéquer certains projets (gazoduc Bolivie/ Pacifique remis en cause lors de la « guerre du gaz » en Bolivie, en octobre 2003) et/ou impliquent une militarisation éventuelle de la surveillance après la construction. Des difficultés peuvent aussi naître du sentiment de spoliation des populations locales. Malgré leur caractère axial, ces projets revêtent des impacts territoriaux, comme l'illustre le cas de l'exploitation du pétrole en Patagonie. Celle-ci s'est homogénéisée dans les parties chilienne et argentine de ce « finisterre », malgré des traditions différentes dans les politiques d'aménagement et une gestion hétérogène du processus de privatisation (la compagnie des pétroles argentins YPF a été privatisée, la compagnie chilienne ENAP ne l'a pas été). Cela s'est fait par l'établissement de filiales pouvant opérer de l'autre côté de la frontière, par les mouvements de travailleurs aussi. Les réseaux ont pu ainsi être largement interconnectés.

La seconde figure des ambitions contemporaines de constructions d'aménagements transfrontaliers en lieu et place d'anciens glacis géopolitiques est celle des parcs transfrontaliers: *Transfrontier Peace Parcs* d'Afrique australe notamment. Il s'agit à partir d'un ensemble discontinu d'aires protégées en position frontalière, de constituer de vastes parcs intégrés dont la gestion relève du partenariat international dans le champ de la préservation de la nature et du développement touristique. En Afrique australe, la valorisation économique de ces objets géopolitiques se ferait à partir de l'Afrique du Sud, de son hub aéroportuaire international de Johannesburg et de ses sociétés dans le secteur du tourisme.

On peut noter en marge de ces grands projets, quelques initiatives originales en Afrique de l'Ouest où la CEDEAO travaille à la reconnaissance pour les collectivités locales de la possibilité d'agir, dans le cadre de leurs compétences, avec des communes de l'autre côté de la frontière. A une autre échelle, la coopération bilatérale au Niger appuie la réhabilitation et l'aménagement des corridors internationaux de transhumance entre le Niger d'un côté, et le Nigeria, le Bénin et le Burkina-Faso de l'autre.

Les parcs existants et les possibilités d'extension et de regroupement pour réaliser les Tranfrontier Peace Parks d'Afrique australe

Sce: Peace Parks Foundation (http://home.planet.nl/~reijd050/organisations/1001_club/2001_Peace_Parks_Foundation_park_supervision.jpg)

L'heure est donc au transfrontalier, ou au moins aux expériences transfrontalières, mais dans le même temps, la position frontalière continentale en tant que localisation de nouvelles activités industrielles n'est plus que rarement recherchée. Sur une frontière d'interface Nord/Sud comme celle du Mexique avec les Etats-Unis, les fameuses Maquiladoras ne sont plus systématiquement liées à la position géographique frontalière. La captation d'Investissements Directs Etrangers d'origine états-unienne peut se faire par des localités de l'intérieur, relayées dans les sphères des Etats fédérés et Fédéral, en valorisant leur position sur des axes majeurs. C'est le cas de Silao et de son usine Ford (Estrada & Labazée in Dubresson & Fauré, 2005), près de la ville industrielle de Léon, c'est-à-dire au cœur d'un bassin de main d'œuvre à la fois urbain-industriel et rural, et au sortir de l'immense aire métropolitaine de Mexico.

Comme le reste de la planète, les pays des Suds connaissent ce double phénomène de concentration et d'étalement urbains qu'on appelle métropolisation. Il est d'autant plus marqué dans les pays caractérisés par l'hégémonie d'une capitale, phénomène de macrocéphalie typique de nombreux pays d'Afrique et d'Amérique latine. Mais les déséquilibres territoriaux engendrés par la croissance de ces métropoles ne fait plus systématiquement l'objet d'un discours et de politiques publiques appelant au rééquilibrage de l'armature urbaine nationale, c'est que la métropolisation apparaît aussi comme un atout pour l'arrimage des Etats du sud à la globalisation. C'est dans ce contexte que la question métropolitaine fait partout l'objet d'un traitement spécifique sous forme de structures déconcentrées ou décentralisées originales; on est pourtant loin dans la plupart des cas d'un gouvernement intégré qui concevrait l'aménagement, la gestion et le développement de ces aires.

La question métropolitaine, c'est d'abord aux Suds les immenses problèmes de gestion urbaine soulevés par la métropolisation, dans les domaines du logement et de l'habitat, des transports et des déplacements, des réseaux et services urbains (eau, assainissement, déchets, énergie, télécommunications), de la sécurité collective et de la solidarité sociale, de l'emploi, de la santé, donc de l'environnement, des déséquilibres causés par la consommation des terres agricoles sur les fronts urbains, de la fragmentation croissante d'une aire urbaine proliférante et plus ou moins anarchique, etc. N'oublions pas que dans les villes des Suds, seule une minorité de l'espace urbanisé procède de l'enchaînement des trois séquences : viabilisation, construction et occupation ; dans la majorité des cas, la construction et l'occupation précédent une éventuelle viabilisation aux normes légales, et dans le cas des bidonvilles, c'est même la phase d'occupation qui est première.

Posée à l'aménagement, cette question métropolitaine revient à interpeller la capacité des acteurs publics à s'organiser à l'échelle métropolitaine pour affronter cette chaîne de problèmes tous étroitement liés dans un système territorial. On a alors affaire à trois types d'enjeux dans des contextes de pénurie de moyens financiers et de sous équipement chronique.

Le premier enjeu est celui du gouvernement, ou de la gouvernance, de ce système territorial. Toutes les métropoles du monde sont confrontées à ce défi. Très peu parviennent à faire émerger un pouvoir territorial unique, dont le périmètre ne manque pas d'être débordé à court terme par la dynamique métropolitaine. Peu d'Etats sont favorables à l'affirmation des pouvoirs métropolitains puissants comme en Afrique du Sud, surtout s'agissant de leur capitale. De ce point de vue, les métropoles des Suds ne sont ni en retard, ni en avance, comparées à celles des Nords, et pratiquent les mêmes formes d'organisation alternatives au gouvernement intégré : articulation plus ou moins formalisée entre collectivités de base (Brésil, Niger, Maroc) ; intégration réussie mais dans un secteur ou un service urbain donné ; ou pour la partie la plus centrale de la métropole seulement (Bénin) ; maintien ou développement d'une autorité administrative d'Etat qui tient lieu d'administration métropolitaine (Chine pour les plus grandes villes), cas le plus fréquent dans les capitales (Chili, Philippines, Mexique).

Le second enjeu est celui de la planification du système territorial métropolitain. Toutes les métropoles des Suds se sont acculturées à l'exercice de la planification à la française ou de l'*urban planning* à l'anglo-saxonne. Ces exercices, souvent conduits avec l'appui d'une expertise étrangère dans les pays les moins avancés, ne sont pas vides de sens mais soulignent au moins autant l'ampleur du chantier d'aménagement, dans toutes ses priorités, que la défaillance des acteurs publics qui y sont confrontés : faiblesse technique des administrations locales, faiblesse des principes réglementaires et du contrôle de leur application, perte d'efficacité du fait de la corruption et des rivalités d'administrations, etc. Il n'empêche qu'il ne peut y avoir d'aménagement métropolitain sans stratégie d'ensemble, qu'elle s'inscrive dans une planification classique ou qu'elle cultive la démarche du projet, même si, à l'égard de l'une comme de l'autre, on peut être tenté parfois de parler « d'aménagement de papier ». Quoi qu'il en soit, la fiabilité de l'exercice stratégique de planification ou de projet est somme toute un bon indicateur de développement, et la situation est évidemment très disparate entre les trois continents, de ce point de vue aussi.

L'exemple de Gateway à la périphérie nord de Durban est représentatif. Ce grand développement commercial, de loisirs, de bureau et résidentiel bouleverse la dynamique urbanistique et la centralité de l'agglomération à partir de sa périphérie nord. Développé à l'initiative des compagnies sucrières qui disposaient du foncier, ce gigantesque programme constitue une rénovation de l'économie métropolitaine en provenance de sa périphérie. Cette recomposition territoriale affecte l'ensemble de l'aire métropolitaine plus qu'elle ne bénéficie à ses marges où pourtant elle opère, elle s'effectue surtout à marche forcée et indépendamment de l'exercice de planification mené par un authentique pouvoir métropolitain intégré dont l'action d'aménagement se focalise sur l'existant : centre, port et townships.

Le troisième enjeu est donc sans doute le plus important : c'est celui de l'action opérationnelle et de ses moyens. C'est ici que les métropoles du Suds marquent leur différence compte tenu de leur faible capacité financière, voire leur insolvabilité, en rapport avec les besoins sociaux et d'équipement. S'y déploient alors deux modes d'action que celles des Nords connaissent moins. Le premier est celui des ONG, locales, nationales et internationales, particulièrement actives dans le domaine de l'action urbaine sociale qui s'efforce de bonifier les systèmes informels, tant ceux de l'habitat et de l'urbanisme, que ceux de l'emploi et des services. Cette présence n'est pas nouvelle, ni spécifique aux métropoles, mais si elle est importante, elle ne peut pallier le déficit chronique de politique de logement. Le second mode d'action est celui des grandes firmes transnationales qui ont investi puissamment les services urbains (transports, eau, assainissement, déchets, énergies, télécommunications), et pour lesquelles les métropoles des Suds sont des marchés particulièrement stratégiques : leur solvabilité globale est limitée, mais les élites nationales et classes moyennes sont concentrées dans ces métropoles. Les formes de partenariat et d'intervention différenciée que les firmes imposent alors leur sont bien plus favorables que dans les métropoles des Nords. Ces marchés représentent des marges de croissance considérables, rendant la présence commerciale indispensable, malgré quelques revers récents et retentissants en Amérique latine. En tout état de cause, les grandes firmes en question peuvent compter sur l'intervention des Etats des Nords, du FMI et de la Banque mondiale, pour garantir leurs investissements. Les métropoles des Suds sont donc devenues, au fil de la métropolisation, des formidables marchés d'investissement pour un nouveau capitalisme urbain transnational. Il est clair que la question métropolitaine n'est pas résolue pour autant : les grandes villes s'équipent et s'aménagent tant bien que mal et avec de grandes différences entre pays émergents et en voie de développement, mais elles se fragmentent aussi, accentuent leurs inégalités, et le devoir de cohésion que porte en elle la notion d'aménagement, reste crucial.

Le rural : De la Révolution verte au développement durable des périphéries ?

La question métropolitaine et celle de l'ouverture internationale du secteur industriel dominent les préoccupations d'aménagement pour la plupart des pays en voie de développement et notamment les pays émergents. Dans ce contexte, le monde rural en tant que périphérie spatiale et sociale, ne semble plus prioritaire. Pourtant, dans le même temps, les négociations internationales sur le commerce se focalisent sur la question des subventions que les Nords accordent à leurs agricultures, et qui handicapent aussi bien les producteurs africains de coton que les producteurs de riz du sud-est asiatique ou les promoteurs d'un agrobusiness brésilien qui pourrait faire de ce pays une « ferme du monde ». De plus, si le secteur agricole des Suds est souvent déjà inscrit, même en position de faiblesse vis-à-vis des Nords, dans la globalisation des échanges par l'économie de plantation et les développements de la Révolution verte, de nouveaux enjeux apparaissent avec l'économie du ravitaillement métropolitain toujours en pleine expansion. Des études prospectives en Afrique de l'Ouest ont montré l'ampleur du phénomène et son poids dans la modification de l'économie agraire et d'élevage ainsi que dans le développement de filières marchandes originales et ceci au delà des seules périphéries métropolitaines. Or, en matière d'aménagement rural et agricole, les dispositifs des Etats des Suds intègrent fréquemment des offices publics, des administrations et des sociétés para-publiques chargés de la commercialisation, de l'équipement et de la mise en valeur des périmètres de la Révolution verte (irrigation, drainage, colonisation) dévolus aux plantations et cultures d'exportation, mais ignorent assez largement l'encadrement des dynamiques agraires et commerciales liées au ravitaillement des villes. Les deux pouvant cependant être déjà liées comme en Asie du Sud-est. En revanche, un peu partout les nouvelles collectivités territoriales tentent de fiscaliser ces échanges liés au ravitaillement métropolitain.

Les politiques de lutte contre la pauvreté dans lesquelles s'engage la communauté des bailleurs de fonds sont très présentes sur le milieu rural, elles se déclinent cependant souvent de manière non territoriale par de la distribution d'équipements de base. La coopération multilatérale, bilatérale et non gouvernementale se focalise quant à elle sur la promotion d'expériences participatives sur base villageoise liées à l'application de nouveaux modèles de développement durable dans le champ de la Gestion des Ressources Naturelles. Les espaces concernés sont alors généralement en position périphérique, sauf au Sahel où il s'agit de la totalité du monde rural. Les espaces reculés, notamment montagnards, restés en marge de la Révolution verte et où domine le petit paysannat, sont principalement ciblés. La question de la pauvreté y rejoint souvent celle des minorités nationales ou des populations indigènes en Amérique latine. D'autre part, dans ces zones, la problématique du développement s'articule avec la question de la conservation puisque ces périphéries nationales sont aussi le siège de périmètres de protection qui peuvent voisiner avec des fronts d'exploitation comme en Amazonie. Les périphéries des parcs et réserves apparaissent alors comme de vastes chantiers de développement de projets participationnistes et d'opérations de gestion concertée des ressources naturelles. De nombreuses expérimentations et innovations s'y effectuent souvent en marge des nouveaux dispositifs de gouvernement local avec lesquels ils peuvent entrer en contradiction. C'est également dans ces zones que quelques opérations symboliques de restitutions foncières (aux populations indigènes en Amérique latine et aux peuples premiers en Afrique australe) sont menées à bien, tandis que la question de la réforme agraire est toujours au cœur des discours sur les trois continents dans des situations très différentes.

C'est donc sur un dernier paradoxe que l'on peut conclure cette synthèse sur les pratiques et les dynamiques actuelles d'aménagement et de développement des territoires des Suds, celui de politiques rurales largement pilotées de l'extérieur et portant sur les périphéries nationales, délaissant ainsi les effets de la métropolisation. Métropolisation et globalisation, qui par ailleurs orientent les politiques publiques aussi bien que les acteurs, désormais nombreux et hétérogènes, de l'aménagement des territoires.

ANTHEAUME B. & GIRAUT F. (eds.), 2005, Le Territoire est mort, Vive les Territoires ! Au nom du développement, une (re)fabrication, Paris : IRD.

APPADURAÏ A., 1996 (2001 pour la traduction française par F. Bouillot et H. Frappat), Après le colonialisme, les conséquences culturelles de la globalisation, Paris : Payot.

DUBRESSON A. & FAURE Y.-A. (eds.), 2005, Décentralisation et développement local, un lien à repenser, Revue Tiers-Monde XLVI(181).

MELIGRANA J. (ed.), 2004, Redrawing Local Government Boundaries, An International Study of Politics, Procedures, and Decisions , Vancouver: University of British Columbia Press.

SLOTERDIJK P, 2000, La mobilisation infinie. Vers une critique de la cinétique politique, Paris : Christian Bourgeois.

STÖHR W.B., JOSEFA S.E. & DEVYANI M. (eds.), 2001, New regional development paradigms, Vol 3: Decentralization, Governance, and the New Planning for Local-Level Development, Westport: Greenwood Press.

VELTZ P., 1996, Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel, Paris : PUF.

Sur la question métropolitaine :

ANTIER G., 2005, La stratégie des grandes métropoles, Paris: Armand Colin.

DUREAU et alii, 2000, Métropoles en mouvement, Une comparaison internationale, Paris: Anthropos/IRD.

JAGLIN S., 2005, Services d'eau en Afrique sub-saharienne. La fragmentation urbaine en question, Paris : Ed. du CNRS.

Mc CARNEY P. (ed.), 1996, Cities and governance : new directions in Latin America, Asia and Africa, Toronto : University of Toronto Press (Centre for Urban and Community Studies).

MORICONI-EBRARD F., 2000, De Babylone à Tokyo. Les grandes agglomérations du Monde, Paris-Gap : Ophrys.

SASSEN S.,2002, Global Networks/Linked cities, New York : Roahedge.

VILLES EN DÉVELOPPEMENT, 2005 :

- Gouvernance des territoires et coopération urbaine, Bulletin de la Coopération française pour le développement urbain, l'habitat et l'aménagement spatial, nº 67-68.
- Financer les infrastructures urbaines, nº69

En ligne sur le site de l'ISTED :

http://www.isted.com/periodiques/villes-developpement/bulletin_pdf/bull69f.pdf

Sur la question rurale et environnementale

BERNIER X., 1997, Les Mutations des Espaces ruraux dans les Pays en Voie de Développement, Paris: Economica.

Site du programme des Nations unis UNEP « environment for development » :

http://www.unep.org/

Sur l'aménagement et le développement en Afrique sub-saharienne

COUR J.-M. & SNRECH S., 1998, West Africa Long-term Perspective Study. Étude des perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest ; pour préparer l'avenir, une vision de l'Afrique de l'Ouest à l'horizon 2020, Paris : OCDE/Club du Sahel.

http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/datas/docs/ouvr16/2020_som.htm

Site du programme du PDM « Enjeux régionaux d'aménagement du territoire en Afrique de l'Ouest et du Centre »

http://www.amenagement-afrique.com/rubrique.php3?id_rubrique=21

Monographies

Mode d'emploi

L'aménagement du territoire ne désigne pas une catégorie d'action publique partout si facilement identifiable. Sous ce vocable, que tous les pays ne reconnaissent pas, on s'efforcera de comprendre la combinaison de nombreuses politiques, interventions, approches, qui toutes concourent à transformer l'espace, et faire de cette transformation un levier de développement économique et de cohésion sociale. Chaque pays construit ainsi un dispositif d'aménagement du territoire qui lui est propre.

Cependant, au-delà de la diversité nationale, une lecture par des principes universels et des tendances comparables est possible. Un modèle d'interprétation unique est proposé ici, qui vise à situer, pour chaque pays, les principaux acteurs et espaces, jeux d'acteurs et flux financiers, et pour finir le profil, de l'aménagement de son territoire, dans un système à deux axes, l'axe vertical pour les échelles, l'axe horizontal pour les types d'espace concernés par l'aménagement. La comparaison devient alors possible, malgré la diversité bien réelle des situations nationales.

Décrire des organisations disparates

Quatre graphes pour saisir et comparer les situations nationales

Composée de quatre graphes construits sur un même modèle, d'une planche de cartes, d'une frise chronologique et d'un court texte de synthèse, chaque monographie nationale propose une description et une analyse des politiques d'aménagement du territoire dans un pays des Suds.

Pour chaque monographie, les quatre graphes superposables sont :

Graphe
des acteurs et des espaces de l'aménagement et du développement

• Le graphe des acteurs et des espaces de l'aménagement du territoire : les principaux acteurs publics, parapublics, ou privés en position de délégation d'une mission publique y sont situés les uns par rapport aux autres, en distinguant leur caractère institutionnel ou non, et leur poids fort, moyen ou faible. Lorsqu'un acteur est présent par des fonctions nombreuses et différentes, comme c'est le cas pour l'Etat, il apparaît alors de préférence à travers les espaces où ces fonctions sont mises en œuvre.

Jeux
d'acteurs en matière d'aménagement et de développement

• Le graphe des jeux d'acteurs en matière d'aménagement et de développement : ces jeux sont résumés à quatre relations principales entre acteurs qui sont la relation hiérarchique (contrôle), la relation subsidiaire (substitution), la relation partenariale ou contractuelle (coopération) et la relation de concession d'une mission publique à un acteur privé.

Flux
financiers impliquant les sphères publiques et privées

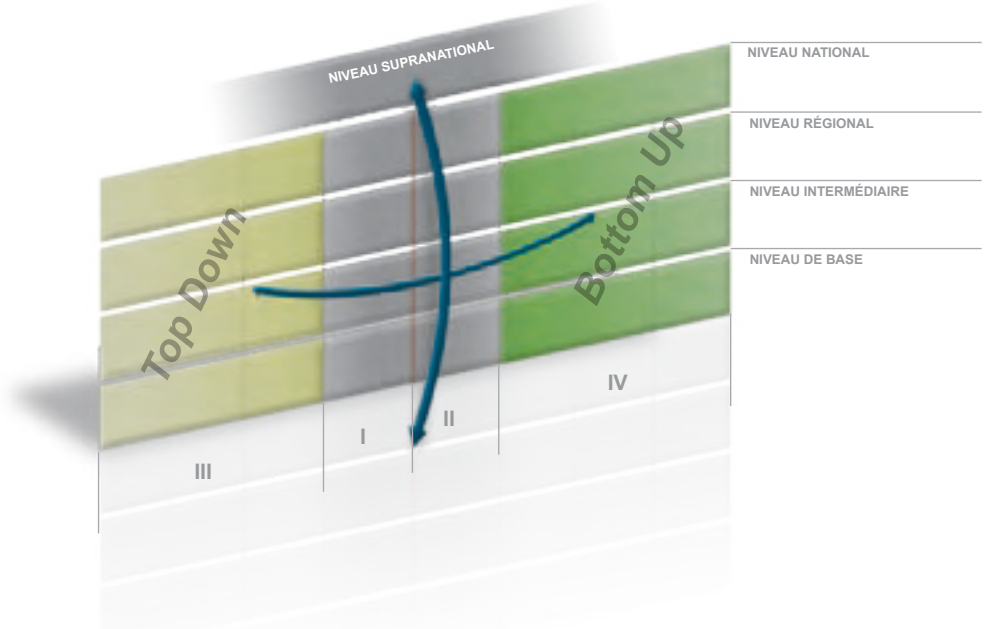
• Le graphe des flux financiers impliquant les sphères publiques et privées : il ne concerne que l'existence d'un flux, et non sa quantification. Par souci d'allègement du graphe, les flux publics, essentiellement redistribués par l'Etat, ne sont pas représentés. Dans trois cas, Chine, Chili et Philippines les réalités spécifiques ne permettent pas la réalisation de ce graphe.

Profil
de l'intervention en matière d'aménagement et de développement

• Le graphe du profil de l'intervention en matière d'aménagement et de développement : il synthétise l'information des trois graphes précédents, en dessinant dans l'espace orthogonal du modèle qui sert de support aux quatre graphes, la forme qui permet de caractériser le mieux le dispositif national d'aménagement du territoire et le sens de son évolution.

Un modèle universel pour lire l'aménagement du territoire

Les graphes sont présentés sur un modèle unique qui permet d'appréhender toutes les situations, si l'on veut bien tolérer, à des fins de comparaison, une certaine simplification des disparités.



Sur l'axe vertical de ce modèle sont positionnés les quatre niveaux d'action, qui sont autant d'échelles pour les espaces d'aménagement : le niveau de base, ou local, et le niveau national ne posent généralement pas de problème. Le niveau régional est désormais à peu près partout identifiable ou constitue sinon un enjeu d'aménagement. Entre le régional et le local, un niveau intermédiaire, sur le mode des départements français ou des provinces dans de nombreux pays latins, s'impose souvent, en particulier lorsque s'y affirment des aires métropolitaines. Au-delà de ces quatre niveaux infranationaux, des acteurs supranationaux, publics, parapublics et privés peuvent parfois jouer un rôle essentiel et sont donc localisés au sommet du modèle.

Sur l'axe horizontal de ce modèle sont positionnés les types d'espaces à travers lesquels les acteurs interviennent. Pour comprendre cet axe, il faut partir du centre du modèle, où les territoires institutionnels sont regroupés en deux colonnes qui font la « colonne vertébrale » du système de l'aménagement : la colonne I, dans la moitié gauche, est celle des territoires de l'administration de l'Etat tandis que la colonne II, dans la moitié droite, est celle des territoires de libre administration, ou « collectivités territoriales », c'est-à-dire ceux où un pouvoir local issu d'une représentation démocratique gère un budget propre pour assurer un ensemble de compétences.

Le modèle est organisé sur le postulat que ces deux types d'acteurs et de territoires portent des formes d'action bien différentes, qui s'affirment aux deux extrémités de l'axe :

• la forme des zones d'intervention (III), dans la moitié gauche du modèle, appuyée sur la colonne I, est celle de l'Etat et ses niveaux relais (mais souvent aussi des acteurs supranationaux) et procède essentiellement d'un processus « ***top down*** ». Dans un premier temps, ces zones sont généralement des zones d'allocation de ressources ou d'éligibilité à des ressources, sans autre principe de différenciation ou de pérennité. Plus durable est le principe de réglementation qui distingue juridiquement l'espace. Enfin, la forme la plus aboutie de la zone d'intervention est celle du périmètre d'opération, qui voit les moyens financiers, juridiques et techniques concourir à un aménagement d'envergure, éventuellement concédé à un opérateur.

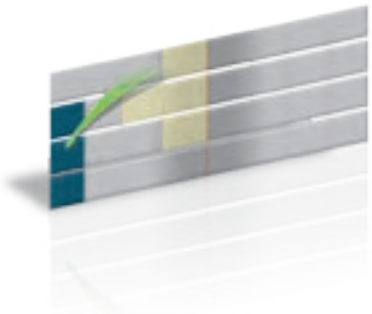
• la forme des territoires émergents (IV), dans la moitié droite du modèle, appuyée sur la colonne II, est celle des collectivités territoriales (et parfois aussi d'acteurs supranationaux) et procède fréquemment d'un processus « ***bottom up*** ». Dans un premier temps, les collectivités territoriales, ou d'autres acteurs, favorisent l'émergence de projets territorialisés, à partir de la mobilisation d'acteurs locaux auparavant absents du dispositif d'aménagement. La formalisation de ce projet passe généralement par un contrat, ou toute autre forme de convention juridique, liant les acteurs institutionnels dans le projet territorialisé. Enfin, la mise en œuvre de cette coopération et sa pérennité peuvent déboucher sur l'institutionnalisation du projet territorialisé en territoire de projet.

Comprendre les politiques d'aménagement mises en place dans les pays des Suds revient à tenter d'en dégager des tendances communes, des orientations convergentes, ou a contrario des exceptions et des cas particuliers. Dans ce but, deux typologies ont été réalisées en synthèse, qui sont rappelées par quelques icônes en introduction de chaque pays :

Une typologie selon les cinq tendances qui caractérisent l'évolution des dispositifs nationaux :

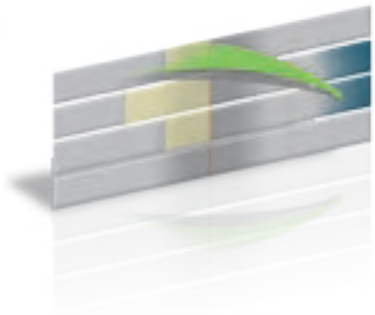
• tendance à la ***Décentralisation***

• tendance à la ***Concession***



• tendance à la ***Participation***

• tendance à ***l'Autonomisation***



• tendance à la ***Régionalisation***

Une typologie selon les trois logiques d'intervention de l'aménagement du territoire :

• la logique ***sectorielle***

• la logique ***zonale***

• la logique ***territoriale***

Un lexique commun

La présentation et la comparaison de quelques cas représentatifs de la diversité des pratiques d'aménagement du territoire aux Suds nécessite l'usage systématique d'un vocabulaire commun. Sept termes clés font ici l'objet d'une définition commune et d'un usage harmonisé.

Aménagement du territoire : expression française, généralement traduite par *spatial planning* ou *town and country planning*, qui désigne l'ensemble des politiques publiques déclinant spatialement, par territoires, zones ou sites, des objectifs globaux. En fait, de nombreux pays ont une forte tradition d'intervention et de développement spatialisés, relevant de différentes politiques publiques non systématiquement coordonnées dans le cadre d'une planification mais que nous traitons sous l'expression "aménagement du territoire".

Décentralisation : processus politique de transfert du pouvoir décisionnel depuis l'Etat central vers des entités d'échelon inférieur, appelées « collectivités locales » dotées d'un budget et d'un conseil élu. En anglais, le terme de *Decentralization* est plus global et regroupe l'ensemble des processus de déconcentration et de décentralisation voire ceux de désengagement de l'Etat. On utilise le terme de *devolution* pour la décentralisation au profit du gouvernement local.

Déconcentration : réorganisation administrative du territoire en vue d'alléger l'Etat central d'un certain nombre de ses fonctions qui sont déléguées aux échelons subordonnés. *Deconcentration* en anglais.

Développement régional : ensemble d'initiatives destinées à susciter la croissance au niveau infra-national. Les politiques de développement régional prennent souvent la forme d'une planification spatialisée. Dans certaines aires culturelles, la notion remplace celle d'aménagement du territoire.

Recomposition territoriale : émergence de nouveaux territoires qui peuvent relever de la coopération entre territoires existants, de la valorisation d'unités de base, de l'instauration de circonscriptions d'aménagement intégré et/ou de la promotion d'entités transnationales.

Territoire : périmètre approprié par un système d'acteurs et d'actions, et identifié par son pouvoir institutionnel ou de mission. En matière d'aménagement, cadre potentiel d'un projet et d'une démarche intégrée.

Zone : périmètre défini à partir de l'aptitude, de la vocation ou du handicap d'un espace justifiant la mise en oeuvre d'une politique publique spécifique.

Corridor : Figure contemporaine de l'aménagement du territoire qui a rejoint celle classique des pôles. Désigne un espace linéaire plus ou moins large reliant deux pôles, ou un pôle à son débouché maritime. Espace doté en infrastructures de transport et destiné à être valorisé comme site d'accueil d'activités.

Afrique du Sud

Territoires raccommodés contre enclaves mondialisées

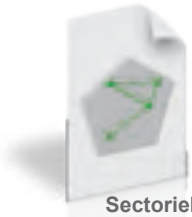
Quel profil...?

Décentralisation

Concession

Quelle logique d'intervention...?

Territoriale



Sectorielle

Quelques repères...

Superficie :	*1 219 912 km²*
Population 2004 :	*43 millions d'hab.*
Densité 2004 :	*35 hab./km²*
IDH 2002 :	*0,666*
PIB./hab. 2002 :	*10 070 $ US*
Taux d'alphabétisation (% 15 ans et plus) 2002 :	*86 %*
Espérance de vie 2002 :	*48,8*

Le découpage administratif en Afrique du sud

Les Poor areas (anciens Bantoustans)

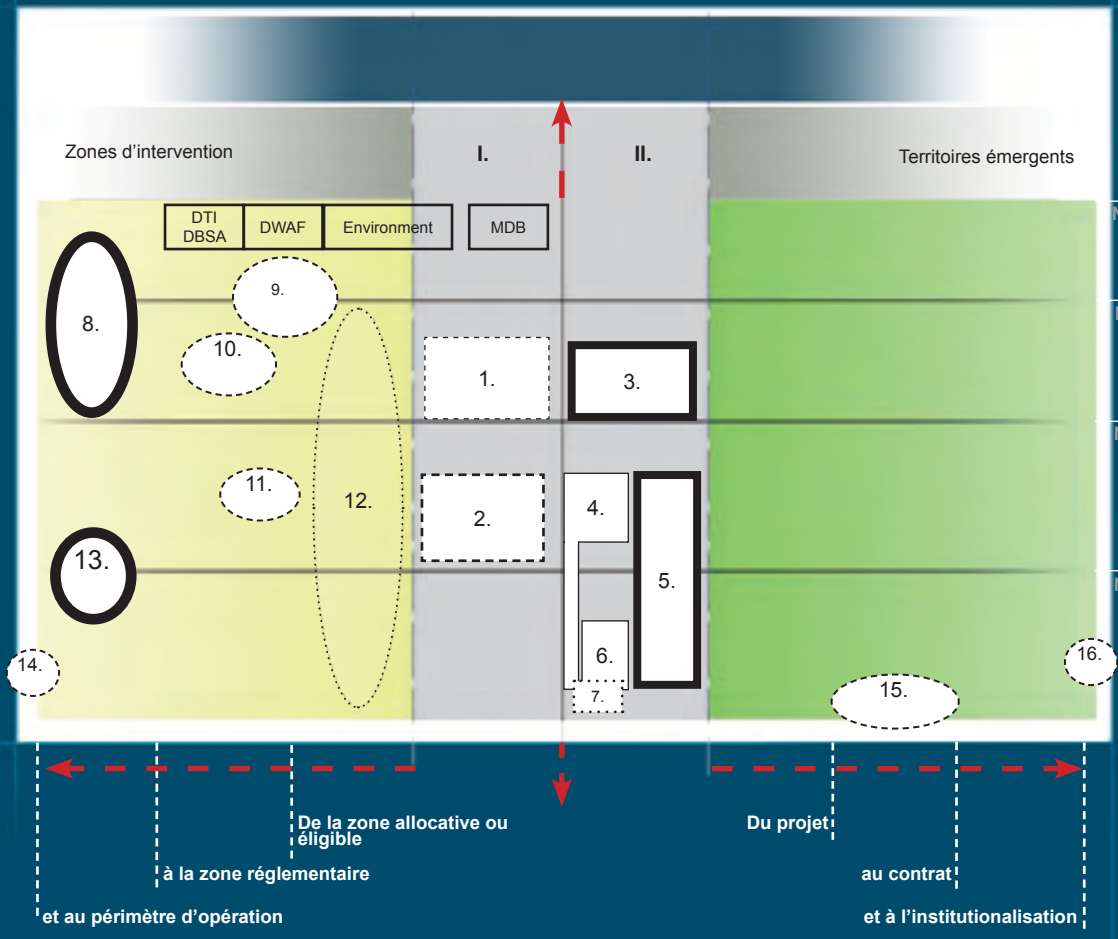
Spatial development initiatives et Transfrontier Parks

Spatial Development Initiatives

Transfrontier Peace Park

Conception - Réalisation : Mathieu ESTERNI I-tem consultant

Afrique du Sud



Légende

Structure ou acteur institutionnel

Structure ou acteur non-institutionnel

Poids en matière d'aménagement :

Fort

Moyen

Faible

I. Territoires de l'administration de l'Etat

1. Province
2. Magisterial district

II. Territoires de «libre administration» (coll. terr.)

3. Province
4. Municipal district
5. Métropolitan Area
6. Municipality
7. Tribal authority

III. Zones d'intervention

8. Spatial Development Initiative
9. Transfrontier Peace Park
10. Water management area
11. Park & reserve
12. Poor Area
13. Industrial Development Zone
14. Resort Real Estate

IV. Territoires émergents

15. Community based - LDA
16. Resort Real Estate

Graphe
des acteurs et des espaces de l'aménagement et du développement

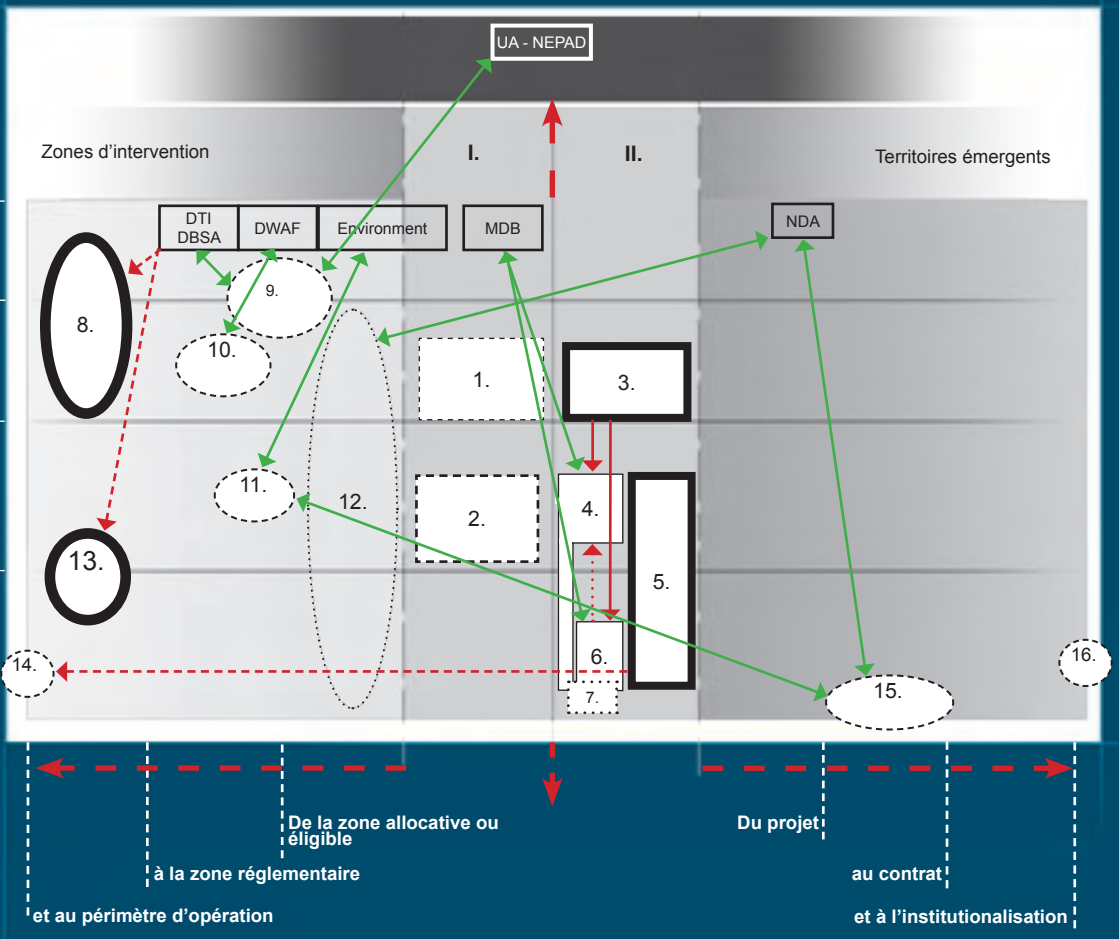
Jeux
d'acteurs en matière d'aménagement et de développement

Flux
financiers impliquant les sphères publiques et privées

Frise
chronologique des événements importants en matière de politiques d'aménagement

Profil
de l'intervention en matière d'aménagement et de développement

Afrique du Sud



I. Territoires de l'administration de l'Etat

1. Province
2. Magisterial district

II. Territoires de «libre administration» (coll. terr.)

3. Province
4. Municipal district
5. Métropolitan Area
6. Municipality
7. Tribal authority

III. Zones d'intervention

8. Spatial Development Initiative
9. Transfrontier Peace Park
10. Water management area
11. Park & reserve
12. Poor Area
13. Industrial Development Zone
14. Resort Real Estate

IV. Territoires émergents

15. Community based - LDA
16. Resort Real Estate

pas de relation / étanchéité #
relation hiérarchique *(vers le subordonné)*
subsidiarité *(sens de la délégation)*
partenariat / contractualisation
concession

Légende

Graphe
des acteurs et des espaces de l'aménagement et du développement

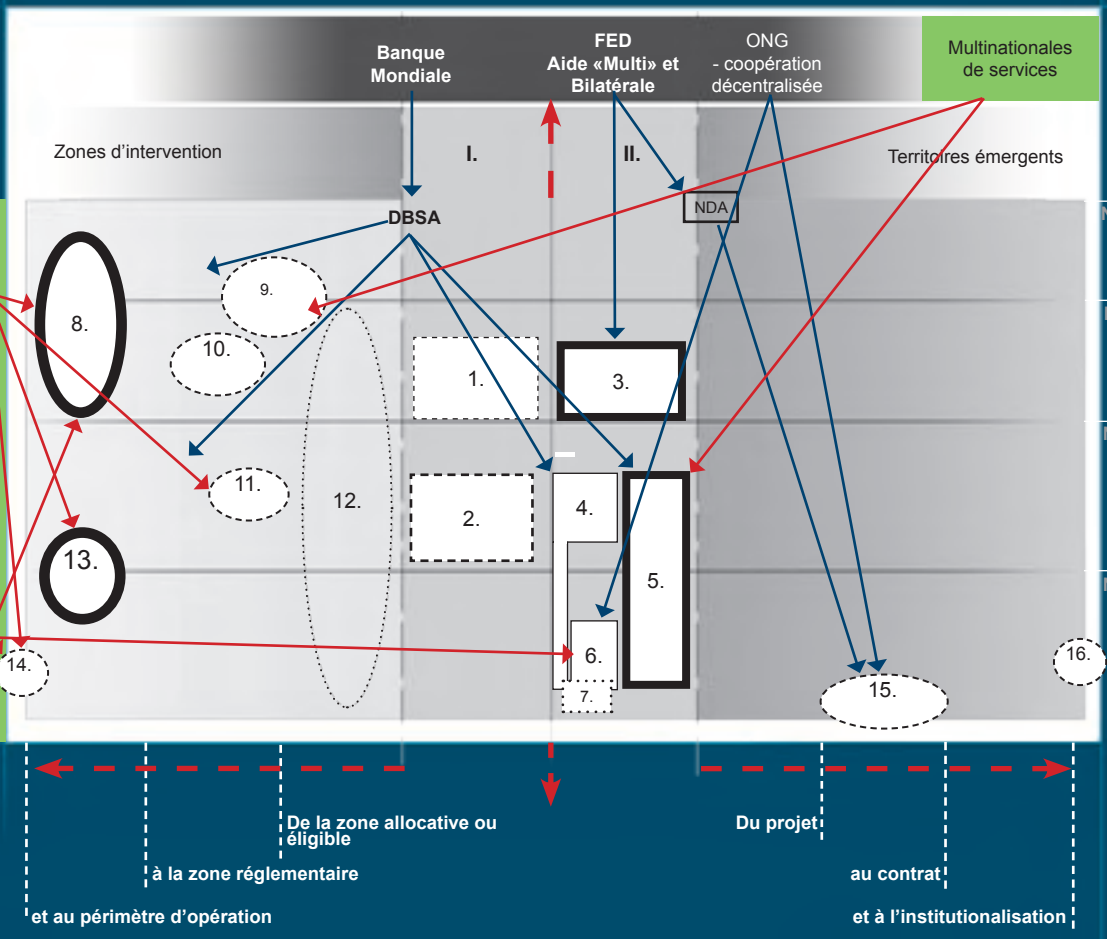
Jeux
d'acteurs en matière d'aménagement et de développement

Flux
financiers impliquant les sphères publiques et privées

Frise
chronologique des événements importants en matière de politiques d'aménagement

Profil
de l'intervention en matière d'aménagement et de développement

Afrique du Sud



Légende

- Apport de fonds para-publics
- Apport de fonds privés
- Acteurs privés

I. Territoires de l'administration de l'Etat

1. Province
2. Magisterial district

II. Territoires de «libre administration» (coll. terr.)

3. Province
4. Municipal district
5. Métropolitan Area
6. Municipality
7. Tribal authority

III. Zones d'intervention

8. Spatial Development Initiative
9. Transfrontier Peace Park
10. Water management area
11. Park & reserve
12. Poor Area
13. Industrial Development Zone
14. Resort Real Estate

IV. Territoires émergents

15. Community based - LDA
16. Resort Real Estate

Graphe
des acteurs et des espaces de l'aménagement et du développement

Jeux
d'acteurs en matière d'aménagement et de développement

Flux
financiers impliquant les sphères publiques et privées

Frise
chronologique des événements importants en matière de politiques d'aménagement

Profil
de l'intervention en matière d'aménagement et de développement

Afrique du Sud

Les dates clés de l'aménagement

Les dates clés de l'évolution politique

1900

« L'Afrique du Sud coloniale et préapartheid »

Exploitation minière et agraire; Ségrégation (Locations & Reserves)

Fin XIVème début XXème : découverte et exploitation des gisements de diamants et d'or

1902 — ***Guerre anglo-Boer***

1910 — ***Création de l'Union Sud africaine indépendante***

1913 — ***Native's Land Act***

1936 — ***Native's Land Act***

1948

« Régime de l'apartheid »

Croissance urbaine : les Townships et les Pass

1948 — ***Avénement du Parti National et de l'idéologie de l'Apartheid***

1950 — ***Group Areas Act***

1951 — ***Bantu Authorities Act (n° 68)***

1954 — ***Tomlinson Commission sur les Bantoustans***

1957 — ***Autonomie du Transkei***

1976 — ***Pseudo-indépendance du Transkei***

1984 — ***Régionalisation économique et déconcentration industrielle***

1990

« L'Afrique du Sud post-apartheid »

Gouvernement local et ancrage dans la mondialisation

1990 — ***Libération de Nelson MANDELA***

1994 — ***Nouvelles Provinces***
RDP « Reconstruction and Development program »
MANDELA Président

1996 — ***SDI « Spatial Development Initiatives »***

1998 — ***GEAR « Growth, employment and redistribution »***

2000 — ***Nouvelles Municipalités***
Discours de Mbeki sur l'African Renaissance et création du NEPAD et de L'UA

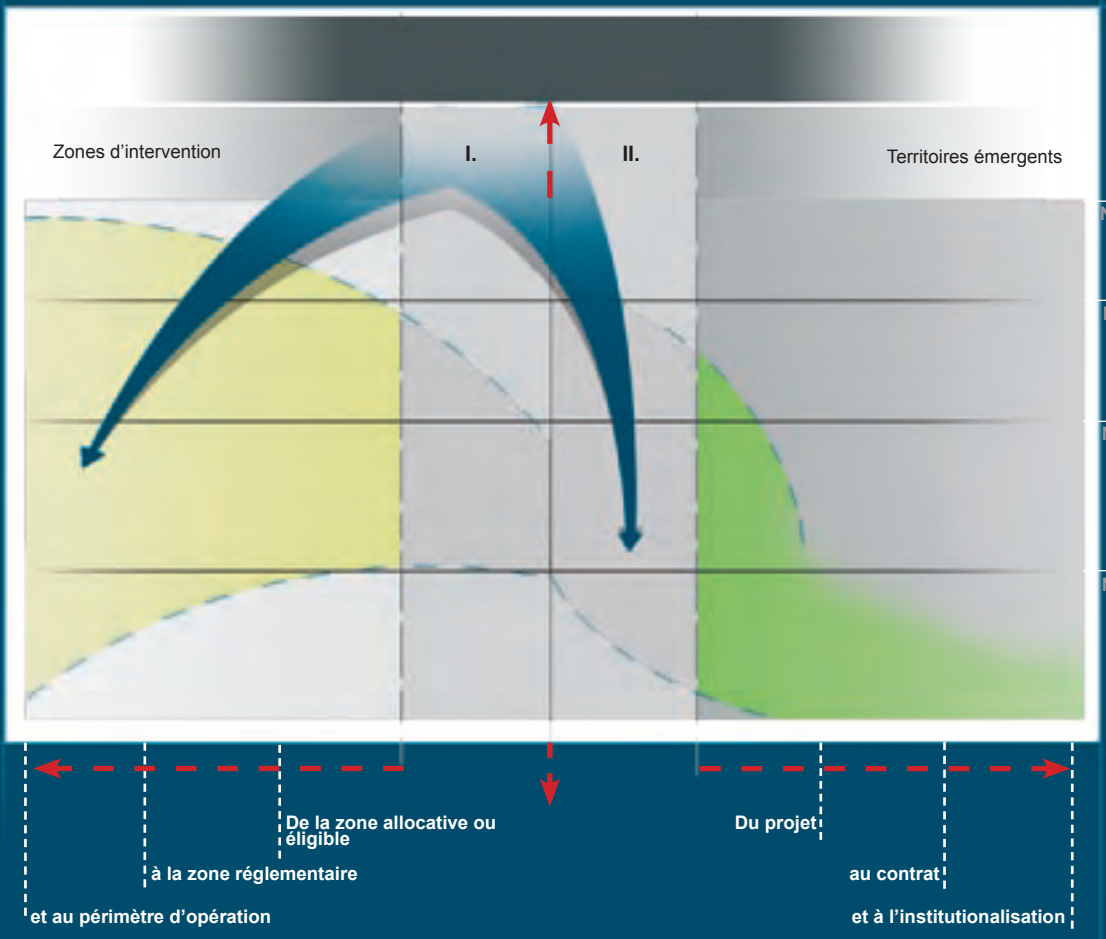
Graphe
des acteurs et des espaces de l'aménagement et du développement

Jeux
d'acteurs en matière d'aménagement et de développement

Flux
financiers impliquant les sphères publiques et privées

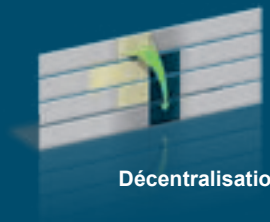
Frise
chronologique des événements importants en matière de politiques d'aménagement

Profil
de l'intervention en matière d'aménagement et de développement



Légende

- Profil de l'intervention
- Tendance à l'œuvre


Décentralisation

Concession

Graphe
des acteurs et des espaces de l'aménagement et du développement

Jeux
d'acteurs en matière d'aménagement et de développement

Flux
financiers impliquant les sphères publiques et privées

Frise
chronologique des événements importants en matière de politiques d'aménagement

Profil
de l'intervention en matière d'aménagement et de développement

L'Afrique du Sud
Territoires raccommodés contre enclaves mondialisées

Frédéric Giraut

Benoît Antheaume

L'Afrique du Sud a connu entre 1990 et 2005 des bouleversements : elle est passée du régime raciste de l'apartheid fondé sur la discrimination à un régime démocratique et multiracial.

Dans son domaine, la réorganisation territoriale sud-africaine a connu des changements d'une ampleur également sans précédent, et qui ne se compare à aucun modèle si ce n'est peut-être à la création des départements français en 1790, qui rompait radicalement avec les provinces de l'Ancien régime. La nouvelle carte administrative sud-africaine avec ses neuf provinces et ses près de 300 municipalités de différents statuts, dont 6 aires métropolitaines, est fondée sur le principe de décentralisation : les sphères des gouvernements local, métropolitain et régional sont indépendantes de celle du gouvernement central. Elle est fondée également sur un modèle d'équité territoriale permettant un raccommodage dans un pays où les inégalités sont profondément ancrées dans l'espace.

Parrallélement à ces innovations qui relèvent du principe de cohésion, l'Afrique du Sud en tant que pays émergent et poid lourd économique du continent africain joue la carte de la compétitivité en équipant et valorisant des sites susceptibles d'accueillir de nouvelles activités mondialisées. C'est alors le régime de la concession qui domine avec des zones qui s'affranchissent des limites administratives, dédiées à un développement économique rapide, attribuées par l'Etat au plus offrant des partenaires économiques privés, à charge pour lui de les mettre en valeur (routes, infrastructures industrialo-portuaires), de les gérer puis de les rendre à l'Etat à l'expiration de la concession (système BOT). Ceci constitue l'autre pan des politiques publiques en matière d'aménagement et de développement et pose le problème de la compatibilité et des éventuelles contradictions entre mise en place d'un nouveau système de gouvernement local et développement de sites spécialisés et concédés au niveau national.

1. Un double défi pour les politiques publiques : *le raccommodage et la globalisation*

L'Afrique du Sud est aujourd'hui le poids lourd économique de l'Afrique, en tête du continent pour le Produit Intérieur Brut global, et avec un Indice de développement humain (0,666 en 2002), qui la situe également dans le peloton de tête, et ce malgré les ravages du SIDA.

La dynamique politique et la croissance du pays, l'autorisent de plus à être le fer de lance de la "Renaissance Africaine" que le président Mbeki appelle de ses vœux et dont le NEPAD (*New Partnership for Africa's Development*) constitue l'instrument privilégié.

Cependant, le legs de l'apartheid est très lourd sur un plan social et spatial, aussi la "nouvelle" Afrique du Sud est confrontée depuis une dizaine d'années au double défi du raccommodage social et spatial intérieur et du retour dans le concert des nations à l'heure de la mondialisation.

Les politiques publiques reflètent ce double défi, successivement pour les politiques économiques avec d'abord le RDP (*Reconstruction and Development Program*) d'inspiration keynésienne pour réduire le déficit en infrastructures sociales et de logement, puis GEAR (*Growth, Employment and Redistribution*) d'inspiration néolibérale pour favoriser l'investissement international dans le champ de la production. Sur le plan spatial et territorial ces différentes politiques sont menées simultanément avec d'un côté la mise en place d'un gouvernement local égalitaire et solidaire, et d'un autre côté l'équipement en partenariat public-privé des secteurs stratégiques (corridors nationaux et internationaux; zones industrialo-portuaires) du point de vue des échanges et des investissements étrangers.

Le logo du Reconstruction and Development Program annonce des chantiers d'infrastructure municipale à l'entrée de nombre de localités sud-africaines. Ici la réhabilitation du système d'égouts de Petrusville dans le Northern Cape

(Photo F. Giraut 2002)

2. L'héritage de l'apartheid : *ségrégation à tous les étages ou le zonage racial et économique*

L'Afrique du Sud de l'apartheid concevait le développement comme devant être séparé selon un zonage défini en fonction de la couleur de la peau de leurs résidents. La ségrégation y était érigée en principe d'aménagement, et ce aux échelles intra-urbaines (avec les *townships*), régionales (avec les municipalités blanches) et nationales (avec les bantoustans). Au delà de l'idéologie de la séparation raciale et ethnique qui en principe fondait la création de territoires indépendants, les bantoustans constituaient pratiquement une zone résidentielle et de reproduction familiale et communautaire. Ceci pour une main d'œuvre utilisée de l'extérieur dans les centres de production industriels, miniers et agricoles sud-africains et dans les nouvelles zones d'industries de main d'œuvre installées à la périphérie des bantoustans. Ainsi dans les faits, le recours à partir des années 1970 à une planification régionalisée (territoriale) qui transcendait les limites des bantoustans fut complétée par une politique typiquement sectorielle de sites de croissance ou de développement aux marges des bantoustans (*growth points et industrial points*). Le but de cet ensemble était d'assurer une exploitation inégalitaire optimale de l'ensemble des ressources et des populations dominées dans un dispositif de contrôle.

Les différents types d'implantations humaines en Afrique du Sud au sortir de l'apartheid, de part et d'autres des limites des anciens bantoustans

Source Urban Foundation, 1990. Population trends. Policies for a New Urban Future, Urban Debate 2010, 1, Urban Foundation, Johannesburg.

3. La réorganisation territoriale sud-africaine

L'un des défis lancé à la réorganisation sociale, politique et territoriale de l'Afrique du Sud post-apartheid est le traitement de ses marges internes. Celles où l'on confinait des citoyens de "seconde zone" dans des espaces relégués loin des cœurs économiques et politiques. C'est notamment le cas des fragments urbains déplacés au-delà des limites des ex-bantoustans, urbanisation dépourvue d'éléments de centralité et projetée à plusieurs dizaines de kilomètres d'une ville centre, sorte de spécialité sud-africaine. Ils sont les héritiers directs des politiques d'urbanisation déplacée réalisées dans le cadre du Grand apartheid et de la mise en place des bantoustans avec leurs *dumping grounds* ("décharges") périphériques. Il s'agissait donc de réhabiliter et de réintégrer, et pour atteindre cet objectif un impératif s'imposait, celui d'abolir les différences de statut et introduire une solidarité, et donc une mixité, au sein des nouvelles entités et institutions. Après avoir dominé les débats concernant le redécoupage provincial et la réintégration des bantoustans, la question du traitement des marges internes s'est retrouvée pour les découpages municipaux. De plus, avec le pavage intégral du territoire sud-africain en municipalités, aires métropolitaines et districts à la fin des années 1990, a resurgi la question des autorités coutumières et plus généralement celle de la revendication d'une autonomie des périphéries rurales. Effaçant alors l'enjeu de la redistribution des richesses au sein d'entités municipales composites, ces revendications ont échoué dans la plupart des cas.

La "nouvelle" Afrique du Sud s'est appliquée à mettre en place un système municipal égalitaire et rationnel. Le principe de mixité socio-spatiale associé à ceux de pavage intégral ("*Wall to wall*") et d'emboîtement (Province, Municipalité de district et Municipalité locale) sont les maîtres mots du dispositif. Quelques exceptions à la règle de mixité socio-spatiale et de partage des ressources fiscales et logistiques existent là où les relais politiques des autorités coutumières ou locales ont obtenu une autonomie municipale, créant alors des municipalités indigentes. Certaines innovations du système sud-africain dérogent à la règle de l'emboîtement rationnel. Elles concernent d'une part les vastes aires métropolitaines au nombre de 6 et dotées d'institutions uniques qui s'autonomisent ainsi au sein du système municipal et provincial, et d'autre part les espaces aux marges du nouveau découpage provincial. Pour ces derniers existent la formule du *District Management Area* (DMA) qui se substitue aux deux niveaux municipaux emboîtés dans les aires peu densément occupées (Parcs, réserves et grands domaines agricoles extensifs en milieu semi-aride) et de la *Cross Boundaries Municipality* (CBLC et CBDC) pour des secteurs d'anciens bantoustans aux marges des nouvelles provinces.

Le dispositif dans son ensemble a une double vocation, celle d'assurer un accès aux services publics et aux infrastructures de base au plus grand nombre, en jouant sur la solidarité interne aux nouvelles entités, et celle de mobiliser les acteurs du développement local autour d'un projet de développement local intégré (*Integrated Development Plan*) dont doivent se doter toutes les nouvelles municipalités. Le *Municipal Demarcation Board* rattaché à la Présidence, après avoir assuré de manière indépendante le découpage municipal accompagne aujourd'hui les nouvelles municipalités dans leur tache de planification du développement. Parallèlement à ce système, une agence nationale pour le développement, la NAD, a été créée en 2000 et financée principalement par l'Union européenne et le gouvernement sud-africain. Elle a pour vocation d'aider à combattre la pauvreté en renforçant la capacité des collectifs de base issus de la société civile dans les secteurs les plus marginalisés de la société-sud-africaine, soit les anciens bantoustans et des secteurs de bidonvilles. Le Président a également pris l'initiative de mener quelques opérations pilotes réparties sur le territoire national aussi bien en milieu métropolitain que rural et cela dans un discours officiel (*State of the Nation Address*, février 2001) qui entérinait par ailleurs le passage du RDP des grands travaux, au GEAR de l'adaptation du marché sud-africain aux principes libéraux de la globalisation.

Equipement et services publics au cœur des premières élections municipales sud-africaines

Sce : Zapiro The Sowetan, 30 novembre 2000

4. Des aménagements sélectifs pour un ancrage *de l'Afrique du Sud dans la globalisation*

Une fois le dispositif de gouvernement local et provincial mis en place (à partir de 2000), l'essentiel de l'effort d'Etat dans le champ de l'aménagement relève des seules opérations d'équipement de sites et d'axes considérés comme stratégiques. Issues du retour de l'Etat sur le terrain de la politique d'aménagement du territoire sud-africain, les *Spatial Development Initiatives* et les *Industrial Development Zones* doivent ainsi promouvoir l'ouverture du territoire et de l'économie sud-africaine. Ce sont donc les "corridors", et notamment l'international reliant la conurbation Johannesburg-Pretoria à Maputo, ainsi que les secteurs côtiers éventuellement transfrontaliers, qui bénéficient de ces programmes essentiellement touristiques et/ou de développement d'infrastructures de transport. Pilotés à partir de la Banque de développement de l'Afrique australe, ces SDI ignorent parfaitement les nouvelles institutions municipales et leurs périmètres et ne sont pas liées aux provinces. Ils s'apparentent ainsi à des "missions" chargées de mener à bien de grands projets régionaux et locaux d'aménagement du territoire pilotés par le Department of Trade and Industry. Ils en diffèrent aussi sensiblement dans la mesure ou ils s'appuient sur des initiatives privées pour lever des fonds, concevoir et gérer des projets de développement qui seront ensuite transférés à la puissance publique à l'issue du temps contractuel de la concession, système BOT : build, operate, transfer (construire, gérer, restituer).

L'intervention lourde du secteur privé est aussi présente aux côtés du gouvernement local. Notamment dans les aires métropolitaines où de grandes compagnies de services dans la distribution de l'eau et de traitement des déchets sont en charge de ces secteurs, mais aussi dans le monde rural où l'extension des réseaux s'effectue selon le mode BOT auquel le *Department.of Water Affairs and Forestry* qui pilote la contractualisation a rajouté un t (BOTT) pour *train* (la formation).

Aux marges du territoire national et à l'échelle de toute l'Afrique australe, la mise en place, des *Transfrontier Peace Par*ks à partir des complexes de réserves, relève à la fois de la logique de valorisation de site pour l'ouverture touristique internationale et d'un projet de construction de la coopération régionale à partir des zones frontalières qui furent conflictuelles. De plus, les parcs et réserves sont des espaces privilégiés pour des restitutions symboliques de terres aux communautés riveraines sans que la fonction de conservation et de fréquentation touristique en soit affectée. Les demandes de restitutions foncières trouvent là un exutoire sur des terres domaniales sans qu'une véritable réforme agraire ne soit lancée dans un contexte qui vise avant tout à renforcer et développer le potentiel productif national.

L'Afrique du sud est donc engagée aujourd'hui dans plusieurs grands chantiers qui relèvent de l'aménagement du territoire. D'un côté la Décentralisation avec la construction des gouvernements provincial, métropolitain et municipal qui se voient confier d'importantes tâches de développement et d'aménagement dans une logique de cohésion, d'un autre côté, l'aménagement concédé de nombreux sites économiquement stratégiques aux échelles nationale, continentale et mondiale.

Ici, peut être encore plus que dans d'autres pays émergents, dominent les enjeux et les contradictions de la mise en place simultanée de dispositifs complexes et hybrides qui relèvent de la **décentralisation,** pour la cohésion, et de la **concession,** pour la compétitivité et l'attractivité.

Pour en savoir

Site du Demarcation Board : http://www.demarcation.org.za/

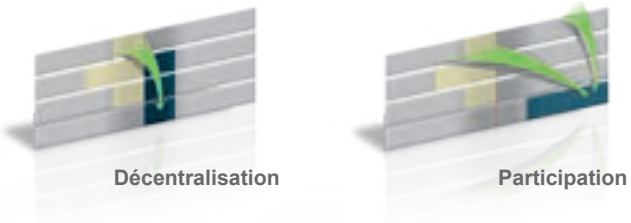
Site des Spatial Development Initiatives : http://www.sdi.org.za/ http://www.southafrica.info/doing_business/economy/infrastructure/sdi.htm

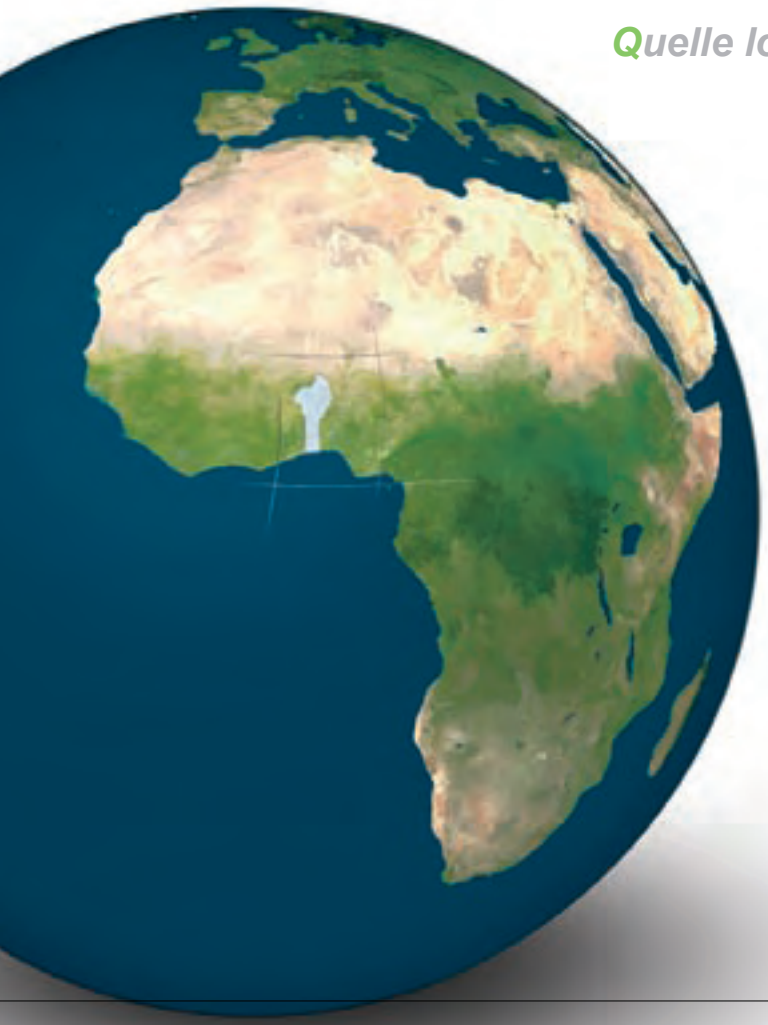
Site des Rencontres franco/sud-africaines de l'innovation territoriale : http://iga.ujf-grenoble.fr/teo/Innovation/introduction.htm

Bénin

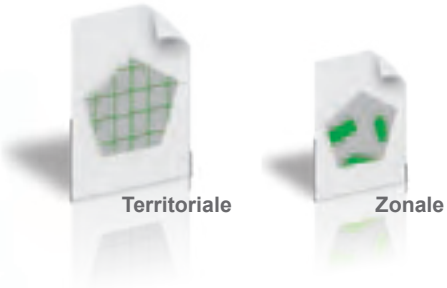
Municipalisation d'un État couloir à l'ombre d'un grand voisin

Quel profil...?





Quelle logique d'intervention...?

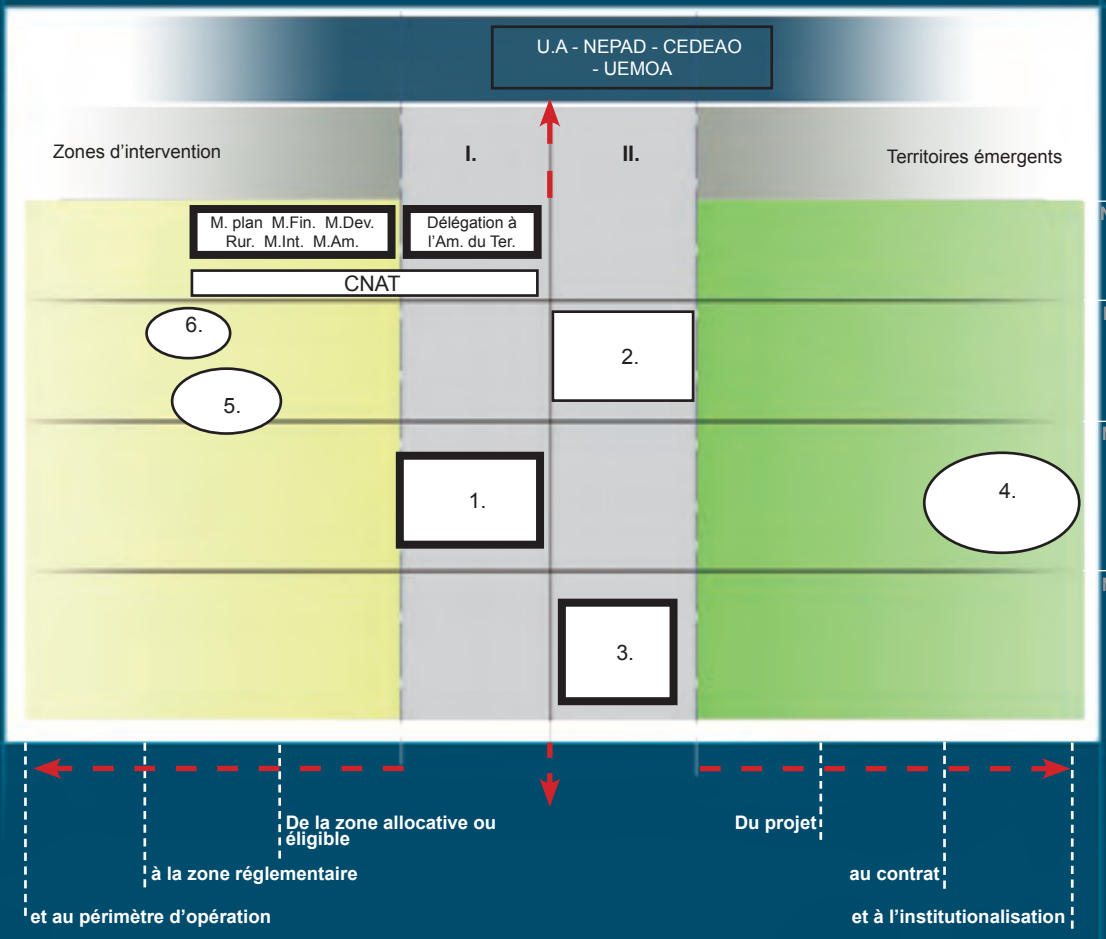


Quelques repères...

Superficie :	*110 620 km²*
Population 2004 :	*7 millions d'hab.*
Densité 2004 :	*65,5 hab./km²*
IDH 2002 :	*0,421*
PIB./hab. 2002 :	*1 070 $ US*
Taux d'alphabétisation (% 15 ans et plus) 2002 :	*39,8 %*
Espérance de vie 2002 :	*50,7*

Le découpage administratif du Bénin

Conception - Réalisation : Mathieu ESTERNI I-tem consultant
Source : *Dynamique locale*, n° 00, avril-mai-juin 1999 - Partenariat pour le Développement Municipal



Légende

Structure ou acteur institutionnel

Structure ou acteur non-institutionnel

Poids en matière d'aménagement :

Fort

Moyen

Faible

I. Territoires de l'administration de l'Etat

1. Départements

II. Territoires de «libre administration» (coll. terr.)

2. Régions
3. Communes

III. Zones d'intervention

5. Parcs Nationaux
6. Agence Béninoise pour l'Environnement

IV. Territoires émergents

4. Territoires de développement

Graphe
des acteurs et des espaces de l'aménagement et du développement

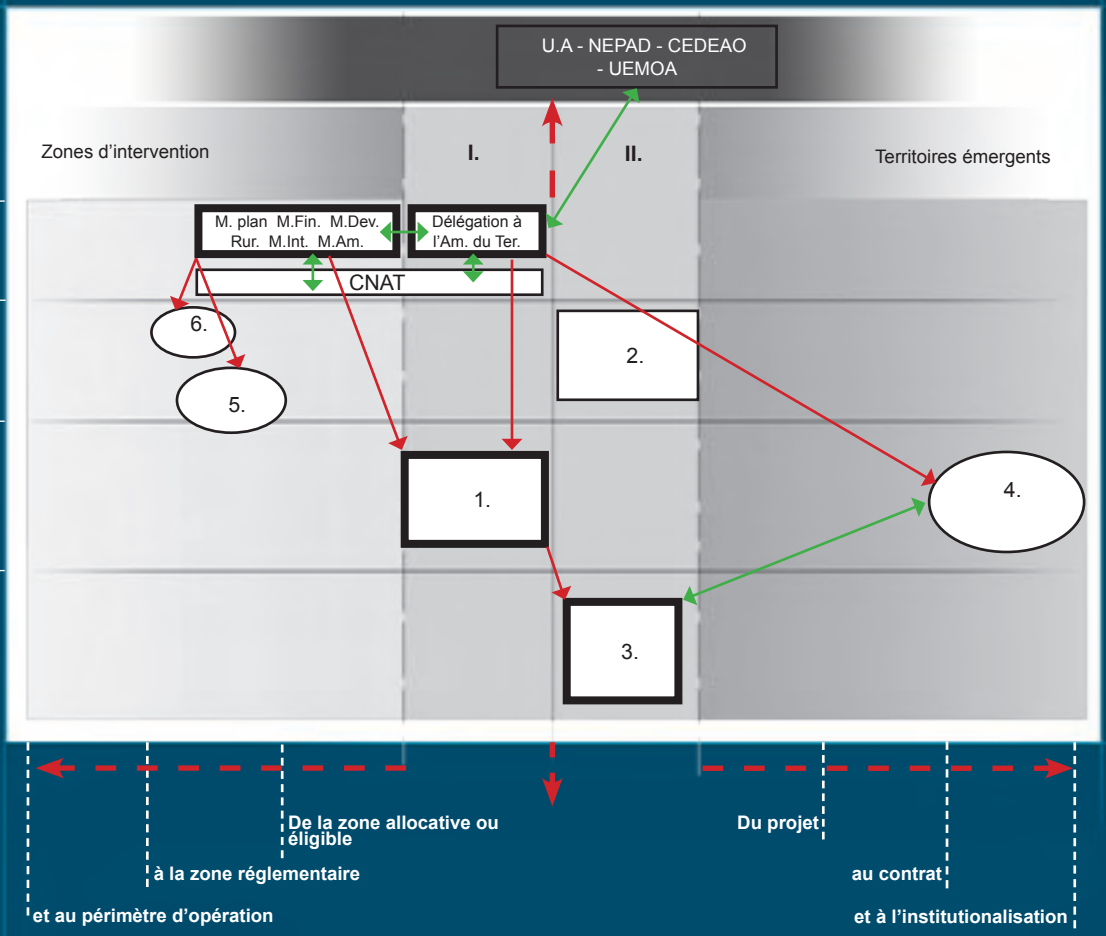
Jeux
d'acteurs en matière d'aménagement et de développement

Flux
financiers impliquant les sphères publiques et privées

Frise
chronologique des événements importants en matière de politiques d'aménagement

Profil
de l'intervention en matière d'aménagement et de développement

Bénin



I. Territoires de l'administration de l'Etat

1. Départements

II. Territoires de «libre administration» (coll. terr.)

2. Régions
3. Communes

III. Zones d'intervention

5. Parcs Nationaux
6. Agence Béninoise pour l'Environnement

IV. Territoires émergents

4. Territoires de développement

pas de relation / étanchéité #

relation hiérarchique
(vers le subordonné)

subsidiarité
(sens de la délégation)

partenariat / contractualisation

concession

Légende

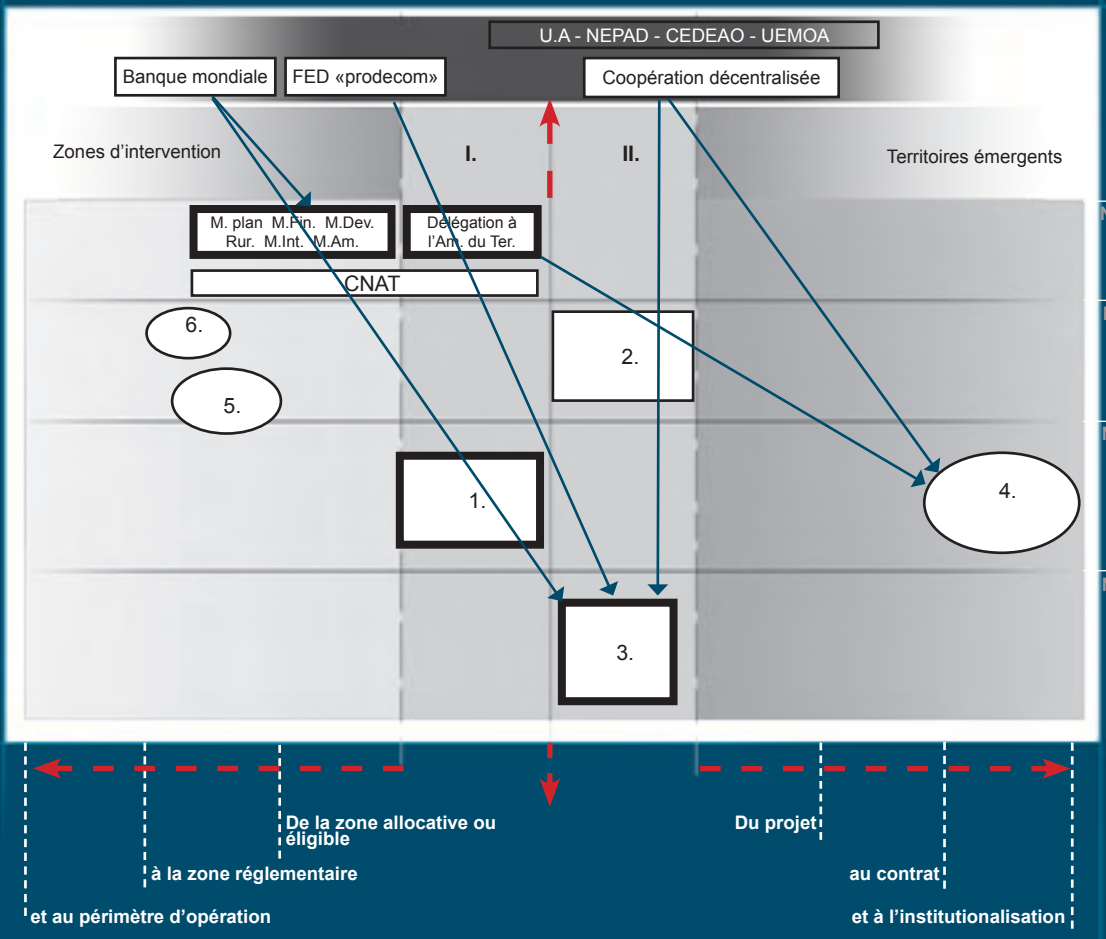
Graphe
des acteurs et des espaces de l'aménagement et du développement

Jeux
d'acteurs en matière d'aménagement et de développement

Flux
financiers impliquant les sphères publiques et privées

Frise
chronologique des événements importants en matière de politiques d'aménagement

Profil
de l'intervention en matière d'aménagement et de développement



Légende

- Apport de fonds para-publics
- Apport de fonds privés
- Acteurs privés

I. Territoires de l'administration de l'Etat

1. Départements

II. Territoires de «libre administration» (coll. terr.)

2. Régions
3. Communes

III. Zones d'intervention

5. Parcs Nationaux
6. Agence Béninoise pour l'Environnement

IV. Territoires émergents

4. Territoires de développement

Graphe
des acteurs et des espaces de l'aménagement et du développement

Jeux
d'acteurs en matière d'aménagement et de développement

Flux
financiers impliquant les sphères publiques et privées

Frise
chronologique des événements importants en matière de politiques d'aménagement

Profil
de l'intervention en matière d'aménagement et de développement

Bénin

Avant la colonisation : ***plusieurs Royaumes, dont le royaume du Dahomey et celui de Porto - Novo***

1894 — ***Colonies du Dahomey***
Reunion du Royaume du Dahomey avec les régions du nord et les régions occupées par les français

1900

Unification de l'organisation administrative, prémices des infrastructures modernes

1950

1960 — ***Indépendance***

Instabilité - plusieurs coups d'état

1972 — ***Révolution marxiste***

Grands projets d'équipement

1990 — ***Conférence Nationale***
Nouvelle constitution

Engagement de quelques grands travaux

1996

2003 — ***Elections locales***

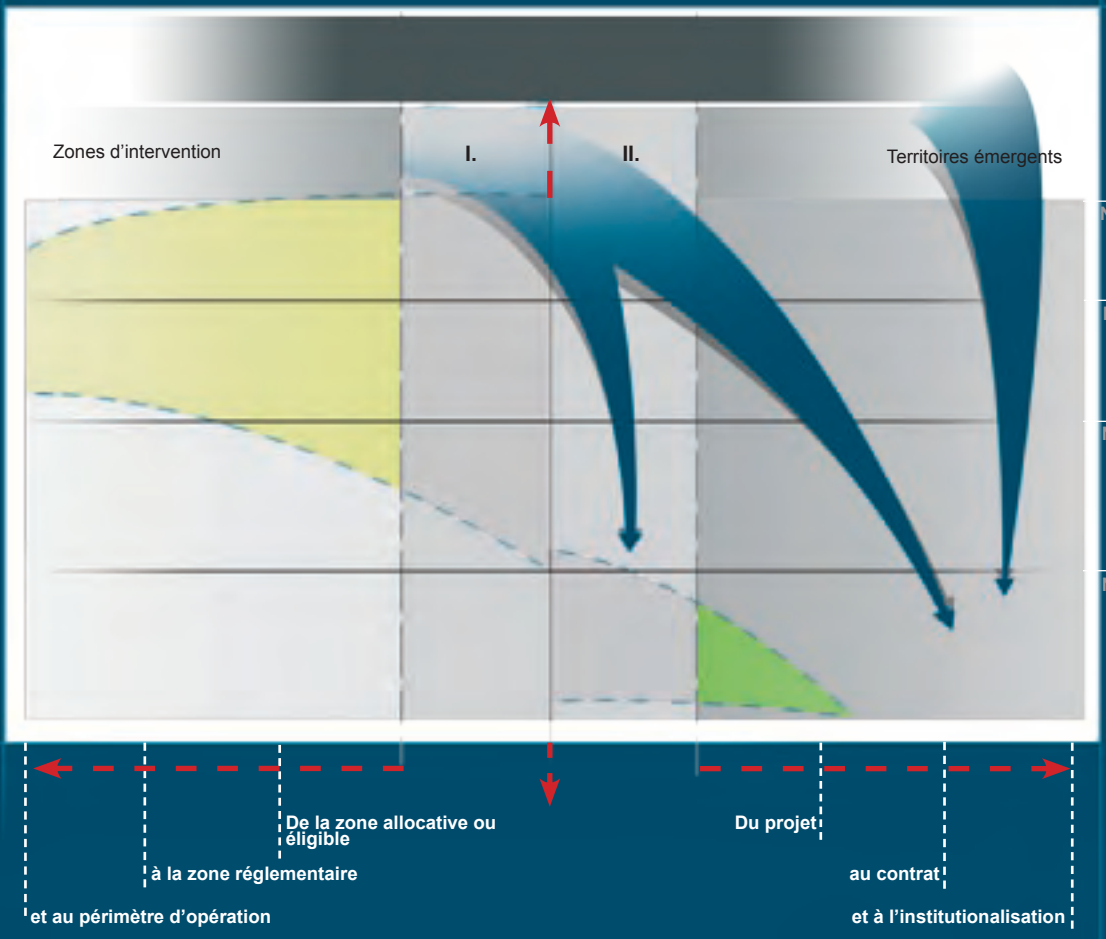
Graphe
des acteurs et des espaces de l'aménagement et du développement

Jeux
d'acteurs en matière d'aménagement et de développement

Flux
financiers impliquant les sphères publiques et privées

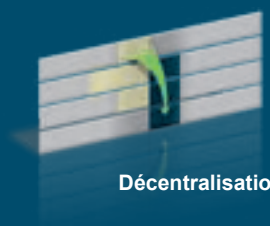
Frise
chronologique des événements importants en matière de politiques d'aménagement

Profil
de l'intervention en matière d'aménagement et de développement



Légende

- Profil de l'intervention
- Tendance à l'œuvre


Décentralisation

Participation

Graphe
des acteurs et des espaces de l'aménagement et du développement

Jeux
d'acteurs en matière d'aménagement et de développement

Flux
financiers impliquant les sphères publiques et privées

Frise
chronologique des événements importants en matière de politiques d'aménagement

Profil
de l'intervention en matière d'aménagement et de développement

Le Bénin

Municipalisation d'un État couloir à l'ombre d'un grand voisin

Christel Alvergne-Latouche

Avec 7 millions d'habitants entassés sur un étroit couloir de 110 000 km 2, jouxtant le colosse nigérian (125 millions d'habitants), le Bénin est le plus petit et le moins peuplé des pays retenus dans cette analyse comparative. Il a été le lieu d'expériences multiples en termes de régimes politiques et de réformes économiques. En matière de politiques d'aménagement du territoire la pays aura connu trois approches : le quadrillage du territoire toujours en vigueur à travers un maillage administratif d'autant plus fin que la population est plus dense, notamment sur le littoral ; l'exploitation économique, et notamment agricole, du territoire reposant sur un réseau de drainage de l'intérieur hérité de la Colonisation, (après le temps de l'huile de palme et des palmistes, le Bénin serait le 5ème producteur africain de coton) ; le projet politique, soutenu par une délégation et un conseil national de l'aménagement du territoire, qui intègre les enjeux du développement durable et d'une bonne gouvernance, attestée depuis 1990. Ce projet politique, marqué par le désengagement de l'Etat et par la décentralisation, a surtout permis l'émergence d'un processus toujours en cours : celui de la municipalisation intégrale du territoire, à base de communes à personnalité morale et autonomie budgétaire. Dans le même temps, les réflexions sur l'aménagement intégrent la question classique et ici cruciale des déséquilibres régionaux et urbains, tandis que celle de la dynamique transfrontalière, également fondamentale pour un Etat de cette taille et de cette configuration, engendre une première initiative publique, sous la forme d'une zone franche.

1 Urbanisation et déséquilibres régionaux au coeur des préoccupations ?

La capitale économique, Cotonou, située au sud du pays regroupe environ 15% de la population. Le pays doit faire face à une très forte croissance de la population. Celle-ci a doublé au cours des vingt-cinq dernières années, progressant à un rythme annuel moyen de l'ordre de 3 à 4% l'an. Cette croissance est liée à la fois à un accroissement naturel et à une immigration en provenance des pays limitrophes (Nigeria) et plus éloignés (Congo, Côte-d'Ivoire). Conjuguée à des migrations internes, ces évolutions se traduisent par une recomposition du territoire au bénéfice du sud du pays.

La région littorale est très peuplée et très active politiquement et économiquement. Elle concentre 52% de la population, et 90% des entreprises du secteur moderne. Cette croissance a dépassé la ville de Cotonou, dont les taux de croissance se réduisent (de 4% entre 1979 et 1992 à 2% entre 1992 et 2002). Mais ceci cache un débordement de la ville au profit de deux localités périphériques : Abomey-Calavi et Godomey. Ces deux communes limitrophes de Cotonou ont enregistré des taux de croissance supérieurs à 6% l'an au cours des dernières années.

La suprématie de la zone littorale dans l'organisation du territoire béninois tire ses sources dans l'histoire d'un continent où la colonisation européenne a avancé à partir des littoraux. On retrouve une organisation en couloir, témoignage de la concurrence coloniale qui a surimposé son propre maillage de commandement et de pouvoir dans une logique de drainage. Signe de cette suprématie du littoral, les deux capitales, Cotonou et Porto Novo sont toutes deux situées au sud.

La croissance urbaine n'est cependant pas propre au littoral. Pour l'ensemble du pays, elle est de l'ordre de 5% par an. Entre 1992 et 2004, la population urbaine est ainsi passée de 1,8 million d'habitants à 3 millions, tandis que la population totale progressait de 4,5 à 6,9 millions d'habitants. Alors que la population urbaine représentait 36,5% du total en 1992, sa part passe à 43% en 2002. Elle sera de 50% en 2015. On

constate donc le dynamisme de plusieurs villes : Bohicon-Abomey, Porto-Novo, Parakou. Mais ce dynamisme démographique ne profite pas réellement au pays dont l'armature urbaine demeure embryonnaire. Ces villes sont des relais de Cotonou, mais n'ont pas un rôle de métropole régionale par manque de fonctions économiques et administratives, faute surtout d'équipements et de liaisons routières efficaces. Cette faiblesse accentue la croissance de Cotonou. Ce constat est probablement lié au manque d'ambition et de moyens des politiques territoriales menées jusqu'à aujourd'hui. L'accent a d'abord été mis sur la fabrication d'une vitrine, Cotonou. Le retard et les difficultés rencontrées aujourd'hui dans la mise en œuvre de la décentralisation, l'absence de politique régionale ne permettent pas de renforcer ces pôles régionaux. Le pays se présente donc comme une juxtaposition de territoires urbains et ruraux, mal encadrés par une capitale économique qui profite peu de son hinterland.

Face à ces mutations géographiques, quelles réponses peut apporter l'aménagement du territoire ?

D'abord, la question de la place de l'aménagement du territoire dans un contexte nouveau reste à clarifier. Quel doit être le rôle d'une politique d'aménagement du territoire face à la croissance urbaine observée ? Faut-il inverser la tendance à la concentration ou l'accompagner ? Quelle est la capacité d'impulsion des acteurs publics face à des tendances qui semblent inéluctables? La promotion d'une hiérarchie des villes raisonnée nécessite des moyens importants pour équiper les villes secondaires en services et équipements et en faire des pôles de rétention des populations et des activités économiques. Plusieurs petites villes sont en effet au cœur de grandes zones de production agricole : Pobé pour le maïs, Kandi pour l'igname et le coton, Djougou pour le maïs. D'autres peuvent jouer une fonction de place centrale, à condition qu'elles disposent d'équipements suffisants et d'un réseau de transport adapté. Quel rôle l'aménagement du territoire peut-il jouer dans la structuration des villes moyennes ?

La croissance démographique pose aussi le problème de la surexploitation des ressources naturelles, de la fragilisation des éco-systèmes humides. La zone lagunaire située au sud du pays est en première ligne avec une pression humaine très forte sur les écosystèmes, posant également des problèmes de pollution, et d'insalubrité des zones urbaines.

Face à ces défis, le cadre institutionnel existe, mais il reste à le rendre fonctionnel.

2. Trois temps et trois dimensions de l'aménagement du territoire béninois

A - Le quadrillage du territoire

La colonie du Dahomey a été créée en 1894, à partir de la réunion de l'ancien royaume d'Abomey, des régions du nord, et des territoires déjà occupés par la France au sud du pays. Au cours des 66 années de colonisation, l'organisation administrative est unifiée, les premières structures modernes mises en place. On retrouve aujourd'hui encore les traces de ces premiers quadrillages du territoire, avec un maillage plus fin au sud, et un desserrement vers le nord, moins peuplé. Au fil de l'histoire, ce découpage prendra une signification différente sans toutefois être remis en cause dans ses grandes lignes. Au cours de la période marxiste, les élus ne représentent plus une circonscription mais une classe sociale (Antheaume et Arreghi, 1995). Au niveau local, le pouvoir reste cependant exercé par des Assemblées siégeant à plusieurs niveaux d'encadrement territorial : province, district, circonscription urbaine, commune.

La décentralisation qui fait suite à la transition démocratique de 1992 transforme l'organisation territoriale à la marge en créant six départements, dix circonscriptions urbaines, soixante-sept sous-préfectures. Le nombre de départements passera à douze en 1997, les communes seront créées sur le périmètre des anciennes préfectures.

Comparé à d'autres pays de la sous-région, la permanence de ce quadrillage du territoire est remarquable, dans la mesure ou elle a favorisé une stabilité des représentations et du personnel administratif et politique local. Mais elle n'a pas permis une adaptation des institutions aux territoires vécus. On hésite ainsi à faire du territoire un outil de développement et on se contente le plus souvent à n'y voir qu'un espace d'administration.

B - L'aménagement du territoire, projet économique

Dès la période coloniale, le territoire est exploité pour en tirer le maximum possible de bénéfices. L'économie est essentiellement fondée sur l'exploitation des produits bruts et elle donne naissance à une industrialisation embryonnaire dans le contexte de la seconde guerre mondiale : transformation minimale pour le transport à l'extérieur : pressoirs d'huile de palme (à Pahou et Adjarra), usines d'égrenage (capok, coton à Djougou, Dassa, Aplahoué), décortiqueuses, râpeuses. Lors de la seconde guerre mondiale, apparaissent les premières huileries et savonneries pour le ravitaillement des troupes alliées combattant en Afrique. Dans les années 1950, le secteur public commence à s'engager dans la politique industrielle : premier plan quadriennal du FIDES (1948-1952), Caisse centrale de la France d'Outre Mer (CCFOM).

Au lendemain de l'Indépendance, une volonté de développement rural intégré apparaît, en continuité avec les projets de l'État colonial : maintien des productions d'oléagineux, création de sociétés d'État, société nationale des huiles du Dahomey, création de la société nationale pour le développement rural, création de l'industrie cotonnière du Dahomey, création de la société des ciments du Dahomey.

Au cours de la période marxiste, de grands projets, souvent non rentables sont mis en route. Trois grandes usines sont créées : projet pétrolier de Sémé, société de ciment Onigbolo, société sucrière de Savé. Ces projets participent de la volonté de faire de l'aménagement du territoire un des fers de lance de la construction économique du pays. La création de grandes usines devait permettre de créer des pôles de développement, à même de tirer l'économie du pays.

Aujourd'hui, de nouvelles orientations apparaissent : libéralisation, promotion de nouvelles activités industrielles, développement de la petite et moyenne entreprise. Mais les acteurs privés tardent à se tourner vers l'industrie. Les agriculteurs apportent leur participation dans le secteur primaire, dont le potentiel est très important (20% seulement des terres arables sont utilisées), les entrepreneurs se tournent vers le tertiaire, et notamment vers le commerce et l'immobilier. Ces nouvelles orientations interpellent l'aménagement du territoire qui se trouve toujours confronté au défi du développement. La question aujourd'hui, est de savoir comment le secteur privé peut être attiré par l'industrie. L'aménagement du territoire devrait appuyer les complémentarités ville-campagne de façon à favoriser l'articulation entre le secteur primaire, traditionnellement rural, et le secteur secondaire, plutôt urbain.

C - L'aménagement du territoire, projet politique

L'intégrité nationale béninoise est menacée par deux forces de dislocation dont l'aménagement du territoire doit permettre de limiter les effets.

• Une force d'opposition entre le Nord et le Sud du pays. L'Est et l'Ouest du pays n'existent quasiment pas du fait de l'étroitesse du pays. Tout en longueur, le Bénin doit faire face à de fortes différences entre le Nord et le Sud. Celles-ci se traduisent dans le peuplement, ainsi que dans le potentiel agricole et économique. Elles peuvent constituer des menaces pour la cohésion nationale et impliquent de la part de l'État un effort au service de l'équité territoriale. Le Sud a toujours bénéficié d'un avantage relatif. Cette rente date de l'époque coloniale, où l'administration coloniale avait bénéficié de nombreux commis originaires du Dahomey pour gérer les territoires placés sous sa dépendance. La forte scolarisation dont a bénéficié la partie sud du pays a favorisé l'émergence d'une élite locale qui contrôle l'administration publique. On constate toutefois un déplacement de la rente agricole du sud vers le nord. Tandis que le palmier à huile avait favorisé le développement économique du Sud, un recentrage sur les zones de coton s'est produit depuis le début des années 1990 (le coton est situé au centre et au nord du pays, il représente entre 70 et 80% de la valeur totale des exportations du pays). Le développement de cette nouvelle culture a favorisé l'émergence d'organisations professionnelles agricoles, qui disposent pour beaucoup de moyens financiers plus importants que les structures administratives locales. Ceci a également eu pour conséquence de favoriser la constitution d'une élite politique locale.

• Une forte dépendance au Nigeria. Le Nigeria est le principal partenaire commercial du Bénin. De 70 à 80% des produits débarqués sur le port de Cotonou sont destinés aux pays voisins, et surtout au Nigeria. Ce commerce de réexportation consiste à importer au Bénin des produits fortement taxés au Nigeria, pour les faire passer ensuite de façon informelle sur le marché du pays voisin. Le Bénin a ainsi beaucoup profité de l'inefficacité et de l'engorgement du port d'Apapa au Nigeria. Une grande partie du commerce lié au port est gérée par la communauté Yoruba du sud-est. Elle a bénéficié pour une large part aux populations du sud impliquées dans des réseaux de commerce internationaux. Pourtant, le Bénin ne tire pas partie autant qu'il le pourrait de la

proximité de ce marché de 120 millions d'habitants. Ce commerce bloque le développement du secteur industriel et crée une dépendance extrême vis-à-vis du voisin nigérian. Le Bénin est soumis aux aléas des restrictions d'importation régulièrement décidées par le Nigeria. L'essentiel du commerce demeure fondé sur des relations et des réseaux informels. Pour tenter de mieux tirer partie de la proximité du Nigeria, le Bénin a mis en place, depuis 2004 un régime de zone franche. Le premier périmètre délimité se situe à Sémé-Podji à une vingtaine de kilomètres à l'est de Cotonou. S'il est encore trop tôt pour évaluer les effets de ces mesures, il y a fort à parier que les conditions de réussite dépendront d'un changement plus profond de l'environnement du secteur privé (fiscalité, justice, réglementation, transport).

3. Des institutions pour une politique en cours de définition

Aujourd'hui, l'aménagement du territoire se trouve confronté à des enjeux de développement, dans un contexte de remise en cause des échelles de l'intervention publique. Pour faire face, les structures ont été réformées de façon importante au début des années 2000 : création d'une Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT), mise en place d'un système d'intercommunalité, réforme de la planification territoriale. Les graphes présentés décrivent ce nouvel édifice institutionnel.

D'une part, la décentralisation met en place d'autres modes de régulation et de définition des politiques en favorisant l'émergence de nouveaux acteurs, les communes et de nouvelles formes d'appui des bailleurs, que sont principalement l'Union Européenne et la Banque Mondiale. Les communes disposent désormais de la personnalité morale et de l'autonomie budgétaire, les préfets exerçant un contrôle a priori de leurs actes. Les communes constituent le seul niveau de décentralisation, tandis que les départements sont un niveau de déconcentration. Ils ont pour rôle d'appuyer les communes dans l'exercice de leurs compétences et de contrôler la légalité de leur action. Le manque de moyens financiers, l'absence de personnel compétent, le peu de textes d'application des lois freinent cependant le rôle qui leur est assigné.

D'autre part, sur le plan de l'aménagement du territoire, une Déclaration de Politique Nationale (DEPONAT) vient manifester la volonté du gouvernement dans ce domaine. En effet, bien que des structures en charge de ces questions existent au Bénin depuis les années 1970, leur rôle est demeuré très limité. Cette déclaration fait suite à une série de travaux, qui, depuis le début des années 1990 analysent le territoire national. Cette déclaration, prise en 2002 a été suivie de la création en 2004 d'une Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT). Elle a en charge la mise en œuvre de la DEPONAT à travers un document de stratégie opérationnelle (DSO) en cours d'élaboration. Le budget de cette délégation a été multiplié par 7 entre 2004 et 2005. Les nouvelles institutions et instruments de mises en œuvre sont en cours de création. Les graphes présentent l'architecture institutionnelle telle qu'elle existe aujourd'hui et non telle qu'elle est prévue dans les intentions gouvernementales. En effet, la proximité des élections présidentielles (mars 2006) empêche de faire des pronostics sur la probabilité de leur réalisation. Sans entrer dans le détail de ces intentions, on peut toutefois préciser la philosophie des réformes. Il s'agit en effet de mettre en place des normes pour faire de l'aménagement du territoire une compétence partagée et procédant d'une planification régionale. De nouvelles structures institutionnelles voient le jour. Au niveau national, un Conseil National d'Aménagement du Territoire (CNAT) doit faciliter la prise de décision interministérielle. Son secrétariat est assuré par la DAT. Un Conseil Départemental de Concertation et de Coordination (CDCC) constitue le lieu de synthèse des décisions du CNAT. A ce stade, le CNAT est créé et une première réunion s'est déjà tenue, en revanche, le CDCC n'a pas encore vu le jour. Des instruments de définition des politiques sont également prévus : schéma national décliné en directives, schémas sectoriels de services collectifs, schéma territorial de développement à l'échelle intercommunale, plan de développement communal au niveau local. Des instruments de coordination sont en cours de validation afin de mieux articuler ses différents exercices de planification et leurs modalités concrètes de mise en œuvre. Tous les décrets d'application relatifs à la mise en œuvre de la décentralisation ne sont pas encore pris, les textes en cours d'élaboration concernent la planification contractuelle et l'intercommunalité.

Cette organisation institutionnelle reflète une forte centralisation du système, tandis que l'État territorial et les cadres de décentralisation demeurent encore peu actifs sur la scène du développement. Les grands bailleurs de fond sont toutefois soucieux d'appuyer ces nouvelles instances en vue de renforcer leur action. Des acteurs jouent également un rôle souvent mal connu et informel : il s'agit des autorités traditionnelles et des églises. Les premières ont un rôle dans l'allocation du foncier. Elles définissent la propriété du sol et règlent les litiges afférents. Leur efficacité demeure cependant très relative et de nombreux conflits perdurent, bloquant ainsi l'utilisation des sols. Quant aux églises, elles sont nombreuses et offrent des services que les autorités décentralisées et l'État n'assument plus en matière de santé et d'éducation. Leur présence sur tout le territoire, leur proximité avec la population en font des acteurs déterminants de l'accessibilité aux services.

En matière d'aménagement, les réflexions officielles béninoises prennent donc en compte la dimension **zonale** d'un pays où le déséquilibre littoral/intérieur ne cesse de se creuser et où la dimension transfrontalière de l'économie est avérée. Cependant en termes de politiques publiques, c'est essentiellement le volet promotion des territoires locaux de la **municipalisation** et de la **participation** qui domine.

Pour en savoir

ANTHEAUME B., ARREGHINI L., 1995, « Bénin et Togo, Espaces couloirs africains », Mappemonde, 1, 18-22 Article en ligne
www.mgm.fr/PUB/Mappemonde/M195/BENINTOGO.pdf

IGUE J., 1999, Le Bénin et la Mondialisation de l'économie, Paris : Karthala.

Site du programme de relance de l'Aménagement du territoire en Afrique de l'Ouest et du Centre basé au PDM Cotonou : Cartes thématiques et articles sur le Bénin et le Niger
http://www.amenagement-afrique.com/rubrique.php3?id_rubrique=21

Brésil

De l'État aux États, des grandes régions économiques aux corridors ?

Quel profil...?

Décentralisation

Régionalisation

Quelle logique d'intervention...?

Territoriale

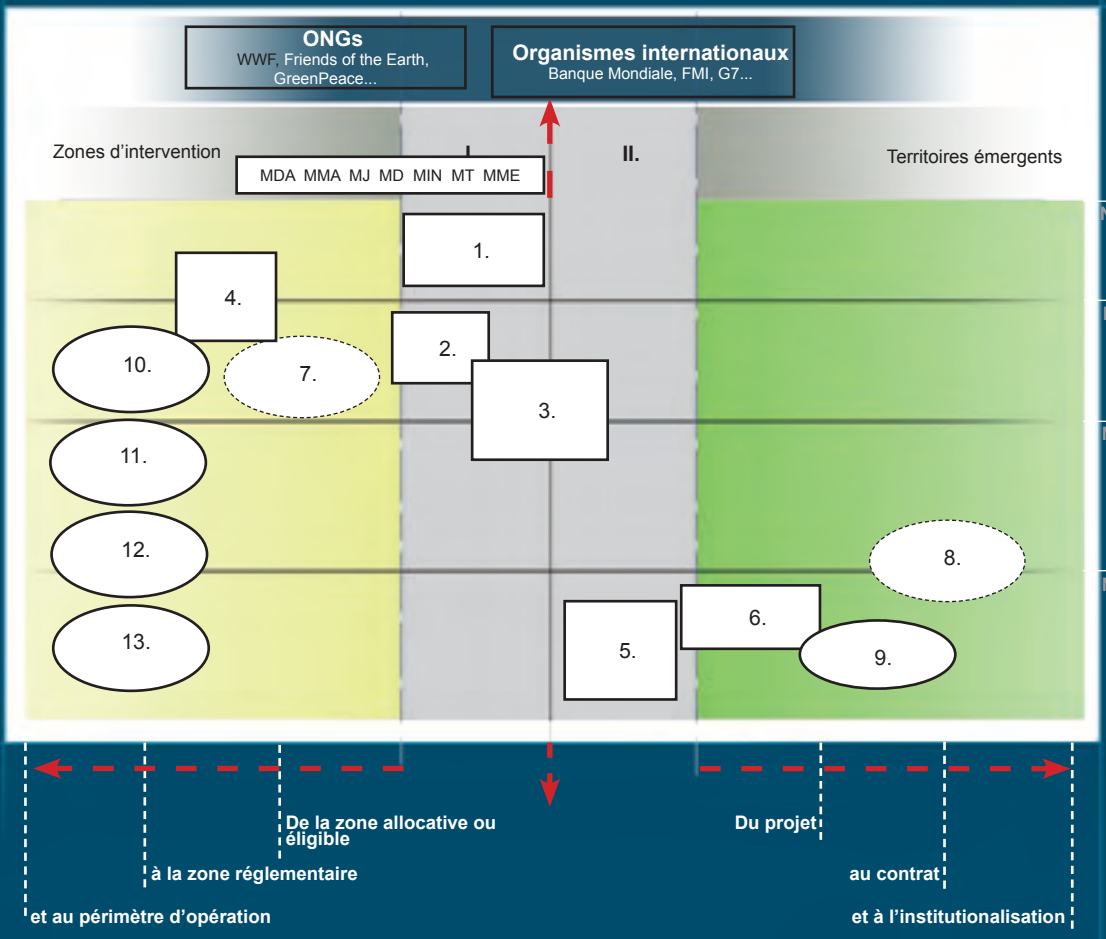
Zonale

Quelques repères...

Superficie :	*8 456 510 km²*
Population 2004 :	*184 millions d'hab.*
Densité 2004 :	*21,8 hab./km²*
IDH 2002 :	*0,775*
PIB./hab. 2002 :	*7 770 $ US*
Taux d'alphabétisation (% 15 ans et plus) 2002 :	*86,4 %*
Espérance de vie 2002 :	*68*

Le découpage administratif au Brésil

Conception - Réalisation : Mathieu ESTERNI I-tem consultant
Source : H. Théry



Légende

Structure ou acteur institutionnel

Structure ou acteur non-institutionnel

Poids en matière d'aménagement :

Fort

Moyen

Faible

I. Territoires de l'administration de l'Etat

1. Union
2. Agences Régionales
3. ANA - ANATEL - ANEEL - ANTT

II. Territoires de «libre administration» (coll. terr.)

4. Etats
5. Municipio
6. Aires métropolitaines

III. Zones d'intervention

7. Agences de bassin
10. Périmètres de colonisation
11. Unités de conservation
12. Terres indigènes
13. Zones militaires

IV. Territoires émergents

8. Territorios rurais
9. Association de municipios

Graphe
des acteurs et des espaces de l'aménagement et du développement

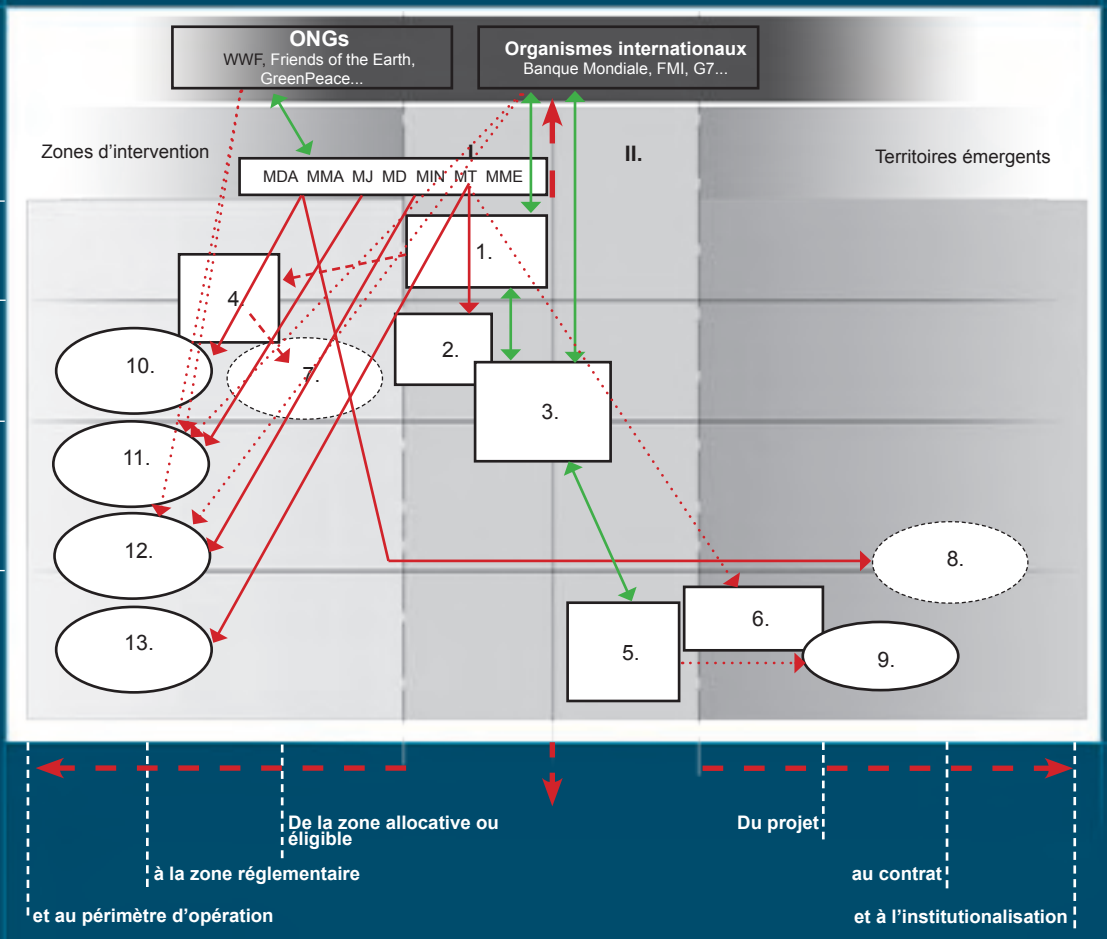
Jeux
d'acteurs en matière d'aménagement et de développement

Flux
financiers impliquant les sphères publiques et privées

Frise
chronologique des événements importants en matière de politiques d'aménagement

Profil
de l'intervention en matière d'aménagement et de développement

Brésil



I. Territoires de l'administration de l'Etat

1. Union
2. Agences Régionales
3. ANA - ANATEL - ANEEL - ANTT

II. Territoires de «libre administration» (coll. terr.)

4. Etats
5. Municipio
6. Aires métropolitaines

III. Zones d'intervention

7. Agences de bassin
10. Périmètres de colonisation
11. Unités de conservation
12. Terres indigènes
13. Zones militaires

IV. Territoires émergents

8. Territorios rurais
9. Association de municipios

pas de relation / étanchéité #

relation hiérarchique
(vers le subordonné)

subsidiarité
(sens de la délégation)

partenariat / contractualisation

concession

Légende

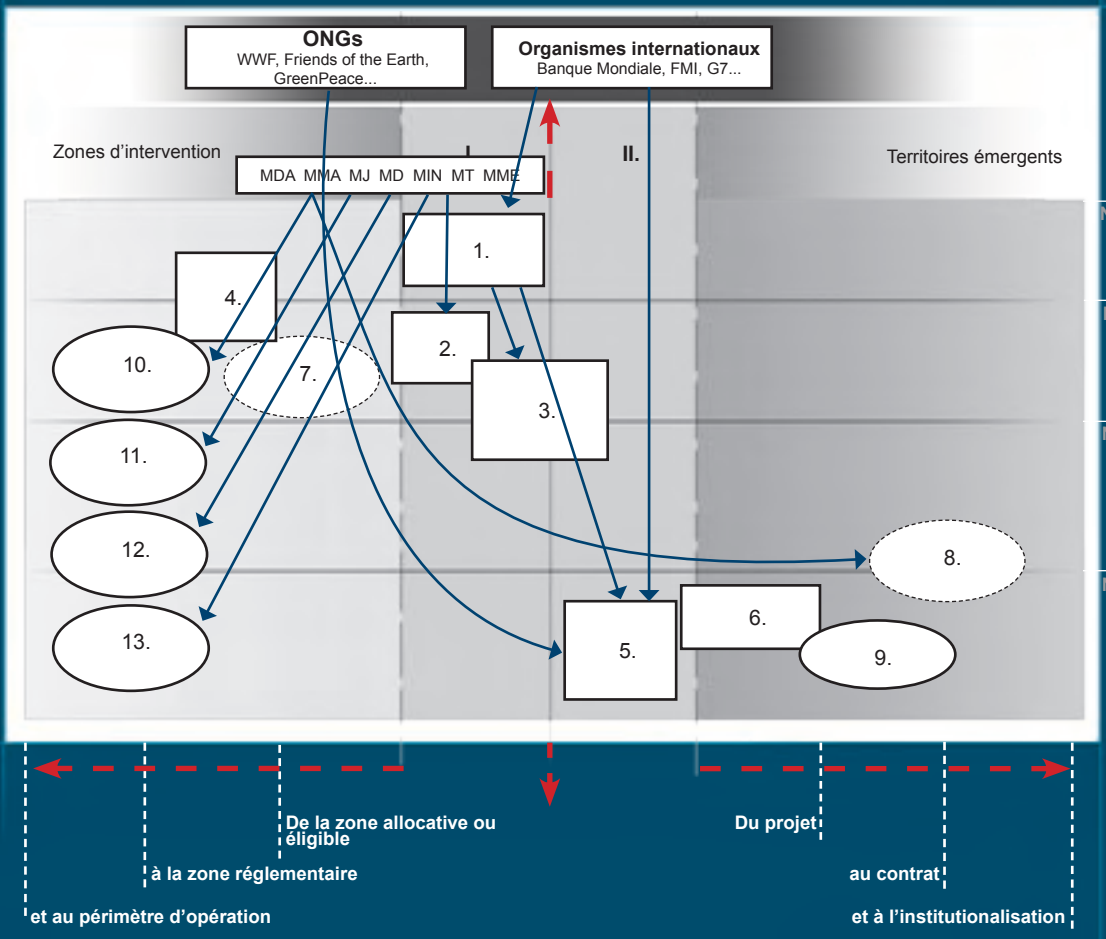
Graphe
des acteurs et des espaces de l'aménagement et du développement

Jeux
d'acteurs en matière d'aménagement et de développement

Flux
financiers impliquant les sphères publiques et privées

Frise
chronologique des événements importants en matière de politiques d'aménagement

Profil
de l'intervention en matière d'aménagement et de développement



Légende

- Apport de fonds para-publics
- Apport de fonds privés
- Acteurs privés

I. Territoires de l'administration de l'Etat

1. Union
2. Agences Régionales
3. ANA - ANATEL - ANEEL - ANTT

II. Territoires de «libre administration» (coll. terr.)

4. Etats
5. Municipio
6. Aires métropolitaines

III. Zones d'intervention

7. Agences de bassin
10. Périmètres de colonisation
11. Unités de conservation
12. Terres indigènes
13. Zones militaires

IV. Territoires émergents

8. Territorios rurais
9. Association de municipios

Graphe
des acteurs et des espaces de l'aménagement et du développement

Jeux
d'acteurs en matière d'aménagement et de développement

Flux
financiers impliquant les sphères publiques et privées

Frise
chronologique des événements importants en matière de politiques d'aménagement

Profil
de l'intervention en matière d'aménagement et de développement

Brésil

Les dates clés de l'aménagement

Les dates clés de l'évolution politique

1888

« La république du café au lait »

Alternance au pouvoir des barons du café de São Paulo et des éleveurs du Minas Gerais

Fin XIVème début XXème : cycle du café à São Paulo et du caoutchouc en Amazonie

1888 — ***Abolition de l'esclavage***

1889 — ***Proclamation de la république***

1891 — ***Constitution des Etats-Unis du Brésil***

1930

« L'ère de Getulio Vargas »

L'urbanisation sous régime d'exception

1937 — ***Estado Novo***

1930's — ***«Interventions» dans les Etats***

1943 — ***Création des Territoires fédéraux***

1945

« La parenthèse démocratique »

Industrialisation, Brasilia et le développement régional

1946 — ***Constitution de la république fédérative du Brésil***

1954 — ***Suicide de Getulio Vargas***

1956 — ***Election de Juscelino Kubitschek***

1959 — ***Création des agences de développement régional (Sudene, Sudam, Sudeco)***

1957 — ***Construction de Brasilia et de ses routes d'accès***

1964

« Le régime militaire »

La modernisation conservatrice

1970 — ***Programme d'intégration nationale et routes transamazoniennes***

1975 — ***Pôle de développement régionaux (Poloamazonia, Polonordeste, Polonoroeste, etc.)***

1980's — ***«Couloirs d'exportation» et ports***

1985

« La nouvelle République »

Démocratisation et décentralisation

1988 — ***Nouvelle constitution***

Trois nouveaux Etats (Tocantins et deux ex-territoires fédéraux)

1993 — ***Plano Real (stabilisation de la monnaie)***

1994 — ***Election de Fernando Henrique Cardoso***

1995 — ***Programme «Brasil em ação»***

1999 — ***Programme «Avança Brasil» Axes nationaux d'intégration et de développement***

2002 — ***Election de Luis Inacio Lula da Silva***

2003 — ***Etudes préliminaires pour un Projet National d'Aménagement du Territoire***

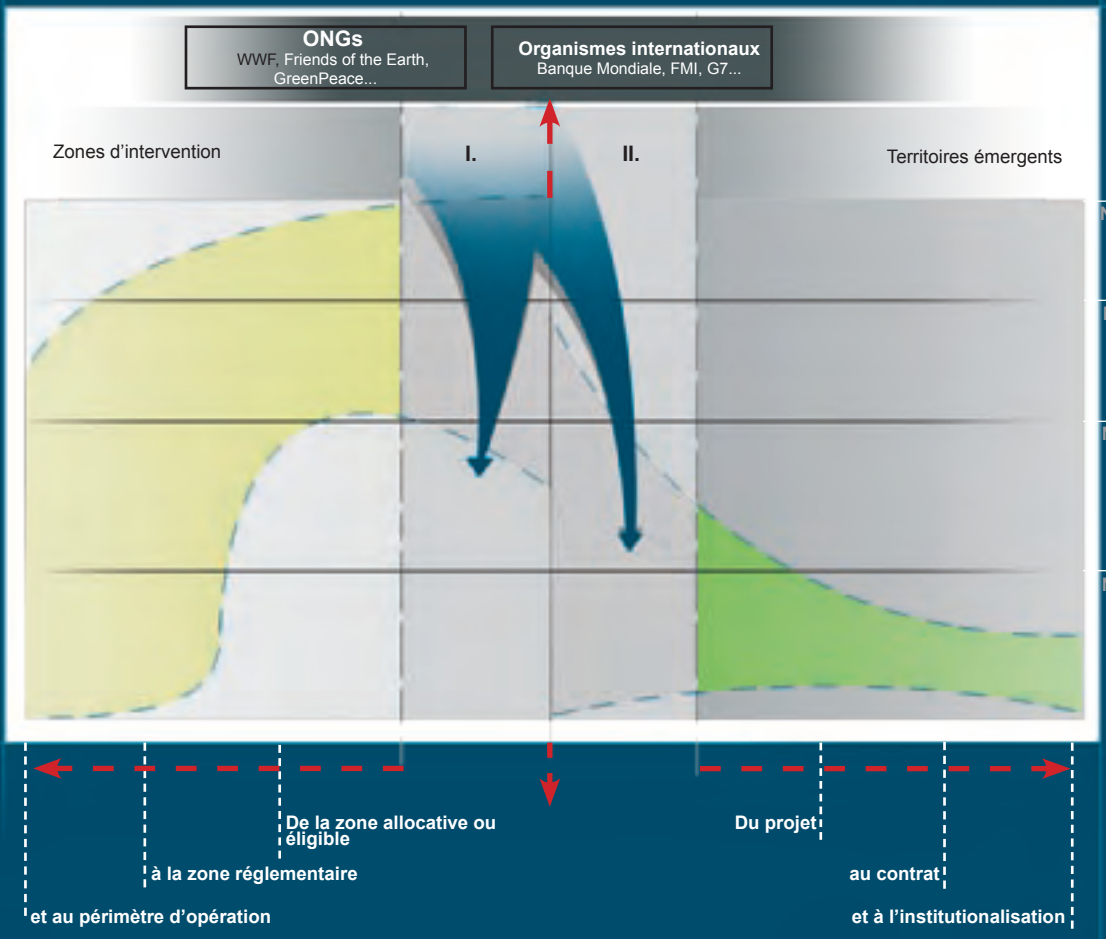
Graphe
des acteurs et des espaces de l'aménagement et du développement

Jeux
d'acteurs en matière d'aménagement et de développement

Flux
financiers impliquant les sphères publiques et privées

Frise
chronologique des événements importants en matière de politiques d'aménagement

Profil
de l'intervention en matière d'aménagement et de développement



Légende

- Profil de l'intervention
- Tendance à l'œuvre

Graphe
des acteurs et des espaces de l'aménagement et du développement

Jeux
d'acteurs en matière d'aménagement et de développement

Flux
financiers impliquant les sphères publiques et privées

Frise
chronologique des événements importants en matière de politiques d'aménagement

Profil
de l'intervention en matière d'aménagement et de développement

Le Brésil
De l'État aux États, des grandes régions économiques aux corridors

Neli Aparecida de Mello
Hervé Théry

Le vaste Brésil apparait comme un géant économique en Amérique latine. C'est aussi l'archétype du pays modelé et profondément transformé au cours du vingtième siècle par une politique volontariste de mise en valeur et d'exploitation de ses marges internes. Ceci allié à de grands projets de développement sectoriels et à des mesures spectaculaires de rééquilibrage spatial dont témoigne la création de la capitale Brasilia. Aujourd'hui, dans un contexte de décentralisation, de métropolisation et d'arrimage forcené à la globalisation, le Brésil voit les questions d'aménagement et de développement spatial toujours cruciales mais posées en des termes de sélection de sites, de gestion et de redistribution, plus que de conquête et d'intégration. A l'échelle internationale, le pays occupe le devant de la scène des questions d'aménagement sur le volet environnemental. Le devenir de l'Amazonie apparait comme un enjeu planétaire, et ce n'est pas un hasard si c'est à Rio que s'est tenue en 1992 la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement dont les décisions conditionnent depuis les réflexions sur le développement.

La mutation des politiques spatiales

Il existe au Brésil une infinité de politiques territoriales, ce qui implique évidemment des contradictions. Il n'existe cependant pas de politique spécifique qui articule l'ensemble des directives et les stratégies et actions sur le territoire brésilien, bien que les articles 23 et 41 de la Constitution soient constamment cités, car ils rappellent l'obligation constitutionnelle qu'a l'État brésilien d'aménager le territoire. La question qui se pose est de savoir s'il existe tout de même, et depuis quand, une politique d'aménagement du territoire, et quels en sont les résultats concrets.

Dans l'histoire récente, on trouve d'explicites politiques territoriales, notamment dans la période des gouvernements militaires (1964-1985), avec les Plans Nationaux de Développement (PND). Dans cette période, la planification représentait la vision du projet fédéral pour le pays : c'était l'époque de la transformation du Brésil de pays agricole en pays urbain ; de la consolidation de Brasília et du modèle routier ; de la construction des grandes routes pour l'intégration de l'Amazonie ; du renforcement de l'exportation, entre autres objectifs. La fonction des plans de cette période était bien claire et définie : intégrer le territoire, consolider les investissements productifs, exporter.

Du point de vue territorial, ces plans ont adopté deux modèles : les axes structurants (routes et périmètres de colonisation à la périphérie comme stratégies d'expansion de la « frontière économique » et pôles de développement mínero-métallurgiques, agro-pastoraux et urbains, c'est-à-dire une tactique de création de pôles régionaux. Les questions de l'utilisation et du gaspillage des ressources naturelles, de l'identité culturelle des migrants et de leur ignorance des conditions naturelles locales, du saccage d'écosystèmes par la frontière d'expansion agricole n'étaient pas des dimensions prises en compte dans les plans de développement.

De la fin des gouvernements militaires aux dernières années de la décennie de 90, il y a eu un vide, un interrègne. Aucun segment social n'a exigé une politique d'aménagement, car celui-ci semblait appeler la présence d'un État autoritaire. La sectorisation des politiques publiques était alors évidente, et c'est seulement en 1995, avec la reprise de la planification gouvernementale dans le contexte des PPA (plans pluri-annuels), que des actions territoriales explicites ont été à nouveau programmées.

Au cours de toute la décennie 1980 et de la première moitié des années 1990, les politiques urbaines et environnementales se sont limitées à un ensemble d'actions disjointes réalisées par les gouvernements de l'État fédéral ou par les États fédérés, sans coordination. Planifier était considéré comme typique de l'autoritarisme de la période militaire, et donc néfaste dans l'imaginaire politico-social. Les pouvoirs locaux, affrontant les crises liées à l'incapacité financière de l'État, visaient seulement la solution de problèmes immédiats, principalement

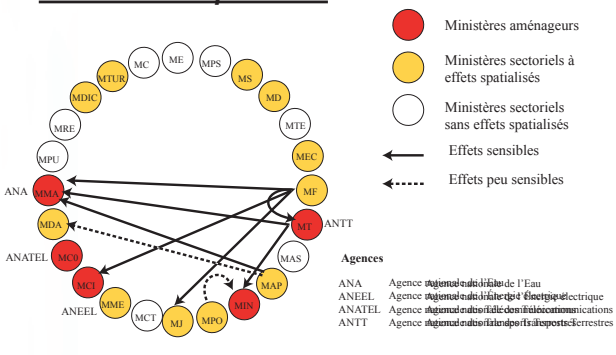
sociaux, même s'ils répétaient les discours sur le nécessaire changement de modèle de développement.

Toutefois, bien qu'il n'y ait pas eu de plan national intégré, des stratégies gouvernementales et des politiques sectorielles ont continué à exister. Les gouvernements d'alors ont investi fortement dans l'obtention de prêts internationaux pour l'implantation de quelques grands travaux. Le programme *Nossa Natureza* (« Notre Nature »), 1988-89, a été l'un des plus importants de la fin des années 1980. Il introduisait la dimension environnementale par l'élaboration de zonages écologico-économiques pour la région amazonienne définie comme « Patrimoine National » par la Constitution de 1988.

L'État fédéral garde de puissants leviers d'action, tant par les ministères qui ont une claire dimension d'aménagement (notamment le ministère de l'Intégration Nationale et le ministère de l'Environnement) que par les ministères techniques qui ont parfois un rôle plus déterminant, comme les ministères des Transports ou des Mines et de l´Énergie (grandes infrastructures), les ministères de l'Agriculture et du Développement agraire (qui s'occupent respectivement de l'agro-business et de l'agriculture familiale) ou de la Justice (chargé de la délimitation des terres indigènes). Entre ministères aménageurs et Ministères sectoriels dont l'action a des effets spatialisés il existe donc un jeu complexe, dont la donne varie fréquemment.

Régions de planification

Le cercle des pouvoirs



MPS- MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
MS- MINISTÉRIO DA SAÚDE
MD- MINISTÉRIO DA DEFESA
MTE- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO
MEC- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
MF- MINISTÉRIO DA FAZENDA
MT- MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES
MAS- MINISTÉRIO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL
MAP- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
MIN- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL
MPO- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
MJ- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
MCT- MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA
MME- MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA
MCI- MINISTÉRIO DAS CIDADES
MC0- MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES
MDA- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO
MMA- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
MPU- MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MRE- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES
MD IC- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR
MTUR- MINISTÉRIO DO TURISMO
MC- MINISTÉRIO DA CULTURA
ME- MINISTÉRIO DO ESPORTE

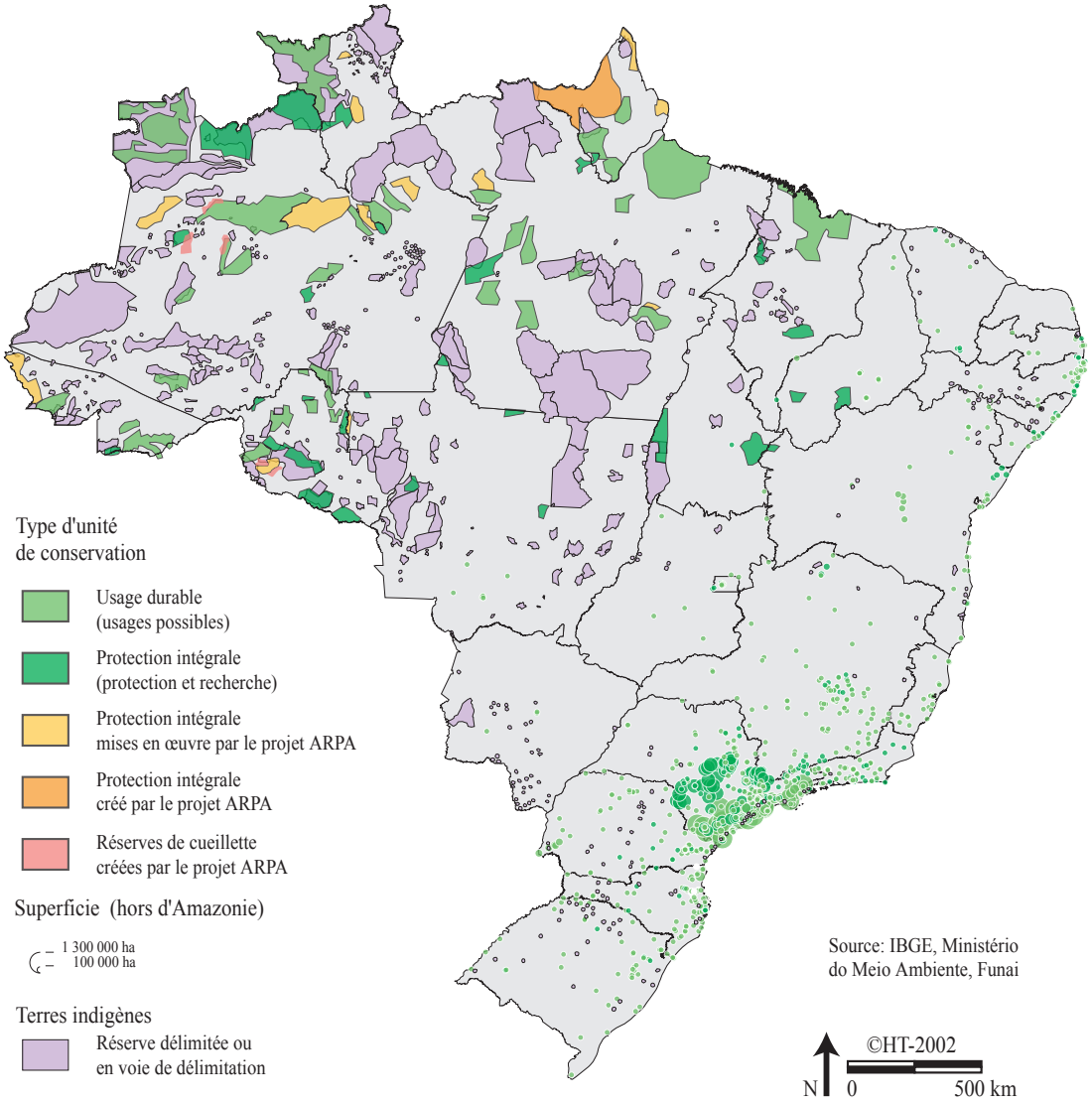
MPS - MINISTÈRE de la SÉCURITÉ SOCIALE
MINISTÈRE de la SANTÉ
MINISTÈRE de la DÉFENSE
MINISTÈRE du TRAVAIL et EMPLOI
MINISTÈRE de l'ÉDUCATION
MINISTÈRE des FINANCES
MINISTÈRE des TRANSPORTS
MINISTÈRE de l'ASSISTANCE SOCIALE
MINISTÈRE de l'AGRICULTURE, de l'ÉLEVAGE et de l'APPROVISIONNEMENT
MINISTÈRE de l'INTÉGRATION NATIONALE
MINISTÈRE de la PLANIFICATION, du BUDGET et de la GESTION
MINISTÈRE de la JUSTICE
MINISTÈRE de la SCIENCE et de la TECHNOLOGIE
MINISTÈRE de MINES et de l'ÉNERGIE
MINISTÈRE des VILLES
MINISTÈRE des COMMUNICATIONS
MINISTÈRE du DÉVELOPPEMENT AGRAIRE
MINISTÈRE de l'ENVIRONNEMENT
MINISTÈRE PUBLIC de l'UNION
MINISTÈRE des RELATIONS EXTÉRIEURES
MINISTÈRE du DÉVELOPPEMENT, de l'INDUSTRIE et du COMMERCE EXTÉRIEUR
MINISTÈRE du TOURISME
MINISTÈRE de la CULTURE
MINISTÈRE du SPORT

Le jeu a encore été compliqué sous les deux mandats de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) par la création d'agences chargées de réguler pour le compte de l'État fédéral des secteurs qui étaient jusque là publics, après leur privatisation : Ana pour la gestion des eaux, Anatel pour les télécommunications, Aneel pour l'énergie électrique, Antt pour les transports terrestres. La première citée aura à composer avec les agences de bassins en voie de création (lente) après le vote d'une Loi des Eaux inspirée du modèle français.

Entre les États fédérés et l'Union s'interpose encore la figure des agences régionales, la Sudene pour le Nordeste et la Sudam pour l'Amazonie. Toutes-puissantes sous le régime militaire, porteuses des grandes actions de développement des années 1970, elles ont ensuite décliné et ont même été supprimées sous le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso. Recréées par le gouvernement actuel, elles demeurent dans une sorte de limbe tant que ne sera pas décidé si elles redeviennent des surintendances, comme naguère, ou deviennent des agences.

Finalement, dans quelques régions qui attirent l'intérêt de l'opinion mondiale le Brésil doit composer avec des pressions internationales, mais y trouve aussi des sources de financement (dons et prêts à des taux avantageux). C'est notamment le cas en Amazonie, pour laquelle les pays du G7 et l'Union européenne ont financé un « Programme-pilote de préservation des forêts tropicales du Brésil », qui a eu des effets sensibles dans divers domaines, notamment le développement du système de protection de l'environnement et la délimitation des terres indigènes. Les organisations internationales sont dans ce cas partenaires des pouvoirs publics brésiliens, alors que les ONGs nationales et internationales, qui jouaient jusque là un rôle d'aiguillon, sont actuellement très présentes dans certains ministères, notamment celui de l'Environnement.

Parcs et réserves



Les espoirs mis dans le zonage

Le déplacement, en 1989, du zonage du secteur environnemental (IBAMA, Institut brésilien de l'environnement et des ressources renouvelables) vers le stratégique (SAE, Secrétariat aux affaires stratégiques) a signifié le changement de rôle de la dimension environnementale, dotée du même degré d'importance que les variables sociales et économiques, dans le projet de développement national. Ont alors été créées des commissions dans chaque État, et une commission nationale, pour définir la nouvelle méthodologie de zonage. Se sont ainsi ouverts de nouveaux chemins pour que l'IBGE (Institut brésilien de géographie et statistiques), l'INPE (Institut national d'études spatiales), la SAE, l'IBAMA, les Universités et d'autres, développent la théorie et les concepts de cette nouvelle approche instrumentale et opérationnelle de la planification régionale. Ces institutions ont commencé à développer des études et ont lancé l'utilisation du ZEE (zonage écologico-économique), à fort contenu environnemental, dans divers plans et dans quelques expériences de réaménagement de secteurs définis. L'IBGE a développé quelques modules prioritaires, comme le sud-ouest amazonien, Marabá (Pará) et la périphérie des États du Pará et du Maranhão dans le Programme Grande Carajás, le secteur Xingu-Iriri - Pará et le bassin de Rio Branco (Roraima).

L'importance du zonage écologico-économique ne s'est cependant affirmée qu'avec la possibilité de disposer grâce à lui de ressources financières. Des projets financés par des crédits internationaux (prêts ou dons) ont ainsi suscité des actions d'aménagement avec des composantes au relevant du zonage écologique et économique.

> *Le Prodeagro, le Planafloro et le Programme Pilote pour Protection des Forêts Tropicales Brésiliennes (PPG7, fondé sur un don de 250 millions de Dollars des pays du G7, géré par la Banque Mondiale, exécuté par le gouvernement brésilien) ont été trois bons exemples de ces programmes, bien différents les uns des autres. Alors que dans le Prodeagro (Mato Grosso) et le Planafloro (Rondônia) existaient des composantes destinées spécifiquement au zonage, dotés de crédits élevés et qui ont élaboré des diagnostics très détaillés, dans le contexte du PPG7 le zonage n'était qu'une parcelle d'un tout plus vaste. On doit souligner la complémentarité entre les actions de planification, de surveillance et de contrôle définies dans le programme de Politique de Ressources Naturelles.*

Malgré la durée et le coût élevé des zonages de l'Amazonie Légale (IBGE, 1990-1996), du Rondônia (1991-2000) et du Mato Grosso (1992-2000), et l'application très limitée des connaissances produites par les zonages en vue d'une organisation de l'utilisation du sol, ces expériences ont montré que ce qui manquait était une politique sur laquelle asseoir les normes proposées. Le gouvernement Brésilien lui-même a utilisé le ZEE de forme stratégique, comme politique, pour négocier l'utilisation du sol et définir les politiques qui supporteraient cette utilisation.

En 1996, pendant la 4e réunion des participants du PPG7, à Bonn, il présentait ainsi le macrozonage de l'Amazonie :

> *• « couloirs de conservation » : les priorités seraient pour établir des parcs et des réserves (couloirs écologiques), donnant la priorité aux activités qui maintiennent la biodiversité ; consolider les Unités de Conservation (UC) ; promouvoir, dans le secteur privé, les activités économiques en rapport avec les UC (écotourisme, développement des ressources forestières non ligneuses, etc.).*
>
> *• « couloirs de développement » : soutenir des activités du secteur privé en vue d'un développement d'activités environnementales économiquement concurrentielles ; fonds pour les infrastructures locales ou pour les communautés locales et les firmes qui adoptent des produits et des technologies environnementalement sains ; financer des activités de préparation de projets (développement de marchés pour les produits agroforestiers, etc).*
>
> *• « espaces inter-couloirs (intermédiaires) » : aide aux petits entrepreneurs pour l'adoption de nouveaux produits, processus et technologies durables, priorités aux activités développées dans les régions prioritaires du SPRN, cueillette, gestion forestière durable, sylviculture, agro-sylviculture, pisciculture.*

Á défaut d'une politique d'aménagement du territoire, les méthodologies de ZEE ont donc cherché à le transformer en instrument de planification de la gestion territoriale, et pris ainsi sa place. Faute de référence politique et de définition institutionnelle, de la même manière que le zonage a pris la place d'une politique d'aménagement, les grands projets et programmes internationaux devenaient ainsi des références et les bases de la politique nationale.

Il existe finalement peu d'exemples concrets de mise en œuvre des objectifs établis par les propositions de zonage, quand ils ont été concrètement mis en œuvre, cela ne s'est produit que dans de petits secteurs. Pendant ce temps, le front pionnier amazonien a avancé, le déboisement a suivi son cours, les politiques sectorielles d'infrastructures ont continué, de nouvelles villes sont apparues et ont grandi, et la densification économique régionale a reproduit l'ancien modèle déjà connu dans le reste du pays. À partir de 1994, avec l'arrivée au pouvoir de Fernando Henrique Cardoso, et avec plus de force encore à partir de la fin de son premier mandat, en 1998, la donne a de nouveau changé et,, en termes de politiques publiques l'accent a été mis sur les axes et réseaux d'un développement fondé sur un partenariat avec l'initiative privée.

La politique des Axes Nationaux d'Intégration et de Développement

La réhabilitation de la planification s'est fondée sur un nouveau discours technique et politique de l'aménagement du territoire, et sur la revalorisation de l'espace géographique, pris comme la base physique capable d'assurer les conditions fondamentales du développement régional.

Le dernier plan national avait été élaboré en 1985. En 1988, la Constitution avait établi l'obligation de préparer des Plans Pluriannuels (PPA), dépassant la dimension purement opérationnelle des budgets annuels. Les actions de développement du gouvernement pour la période 1995-2002 adoptèrent de nouveaux découpages territoriaux, les « Axes Nationaux d'Intégration et de Développement », qui étaient plus une stratégie économique incluant une dimension d'aménagement qu'une véritable politique d'aménagement. À l'échelle macro, les scénarios élaborés pour les axes s'étendaient sur plusieurs années (1999-2007), et étaient basés sur une vision des infrastructures comme base pour l'écoulement de la production. Ils privilégiaient les indicateurs économiques et sociaux, les indicateurs environnementaux étant limités aux potentialités et restrictions des sols et d'utilisation des ressources hydriques, au respect des unités de conservation et des terres indigènes. Les variables biophysiques de l'environnement étaient donc reléguées au second plan, au profit d'une vision économique de la dimension environnementale.

Sous les deux mandats de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), l'action territorialisée de l'État a pris la forme des Programmes Brasil em Ação et Avança Brasil. Le premier de ces programmes a été un ensemble d'actions territoriales et d'infrastructures. Le second, un ensemble d'objectifs et de directives visant à relever les « défis pour le prochain siècle », et prenant pour stratégie de base l'induction des investissements, organisés dans des Agendas sectoriels. La planification du territoire avait donc pour approche principale l'identification d'occasions d'investissements réunies en « portefeuille » (portfólio). Le volume d'investissements dans les programmes d'infrastructure a été extrêmement élevé, dépassant ce qui avait été prévu pour d'autres secteurs, comme l'information et la connaissance, l'environnement, et le social.

La politique territoriale fédérale mise en oeuvre entre 1995 et 2002 abandonna les stratégies précédentes de concentration des actions, des moyens et des instruments dans des pôles (le paradigme qui avait orienté les plans et les programmes gouvernementaux de toute la décennie de 1970 et le début des années 1980) et commença à adopter le territoire comme scène et acteur du processus. À l'inverse des pôles, sa stratégie était de concentrer les investissements et les activités sur de grands axes, le territoire étant vu comme uns série de réseaux, équipés en fonction des flux de biens et services, où les goulets d'étranglement formés par des espaces géographiques désarticulés et mal équipés, devaient être réduits.

L'objectif de cette politique était de transformer des régions et quelques portions locales plus dynamiques en espaces concurrentiels, les intégrant aux marchés nationaux et internationaux, induisant des investissements économiques dans les réseaux choisis. De nouvelles formes d'appropriation et d'organisation de la frontière économique constituaient donc une nouvelle régionalisation nationale.

Ce modèle était spatialement sélectif, car il désarticulait le développement au long des axes, les rééquipant en fonction des nouveaux flux économiques et en négligeant les secteurs non rentables : il augmentait la vitesse des transformations dans les secteurs sélectionnés en développant les occasions offertes aux investisseurs en fonction de la proximité des secteurs de production. Dans la mise en place concrète du modèle, le gouvernement brésilien a choisi de structurer le pays autour de l'axe central, nord-sud, l'axe Araguaia-Tocantins. Celui-ci a représenté, sans aucun doute, la vraie reconfiguration spatiale, le meilleur exemple d'un projet de compétitivité économique renforcée, celui que l'opposition législative a défini comme « un projet stratégique d'investissement, mais non un projet de développement » (Gazeta Mercantil, 3 avril 2000. Cette stratégie territoriale n'est pas spécifique au Brésil, selon Schapira et Rivière d'Arc (2001) il s'est reproduit dans toute l'Amérique Latine, du Mexique à l'Argentine. Ce modèle, valorisant la compétitivité internationale des régions dynamiques, défavorise les secteurs déprimés qui ont perdu de leur capacité de compétition.

Le gouvernement du Président Inácio Lula da Silva, élu pour la période 2003-2006, ne s'est pas déclaré favorable aux stratégies des Axes Nationaux d'Intégration et de Développement et on pouvait supposer qu'il répondrait au défi d'élaborer une politique nationale sur le sujet. En réalité, les stratégies continuent à être privilégiées, si l'on se fie à l'analyse des volumes d'investissements définis dans le PPA 2004-2007.

Les échelles multiples de l'aménagement : quels rôles pour l'Union et les Etats ?

Les États fédérés et les communes ont repris un rôle actif avec la Constitution de 1988, rôle qui tend à croître avec les marchandages auquel l'État fédéral doit se livrer pour faire passer ses réformes : le prix de l'appui des gouverneurs et des « blocs » de députés et sénateurs des États est souvent l'abandon d'une part des pouvoirs et des impôts fédéraux. Les communes, dont le nombre a augmenté considérablement depuis 1985 ont souvent à résoudre des problèmes d'aménagement qui en d'autres lieux seraient d'échelle nationale. Parmi les 5 507 communes que compte le pays (rappelons que la France, quinze fois plus petite, en a plus de 36 000...) quatre, toutes situés en Amazonie, dépassent les 100 000 km^2 (leur superficie combinée atteint presque la superficie de la France métropolitaine). Leurs difficultés sont particulièrement aigues puisque les routes vicinales peuvent s'y s'étendre sur des centaines de kilomètres.

Les aires métropolitaines, pour les grandes agglomérations (notamment la grande São Paulo, plus de 18 millions d'habitants) et les associations de communes (*consorcios de municípios*) servent à traiter des questions d'intérêt commun, mais n'ont pas de personnalité politique, pas plus que les «territoires ruraux» récemment créés par le ministère du développement agraire pour gérer les zones les plus fragiles (structure agraire émiettée, forte présence de l'agriculture familiale et des périmètres de colonisation).

Un des problèmes récurrents avec les municípios et les États est la présence sur leur territoire de périmètres sur lesquels ils n'ont pas de juridiction, car ils relèvent d'organismes fédéraux. Les terres indigènes (1 063 863 km^2) sont gérées par la Funai (Fondation nationale de l'Indien, sous tutelle du ministère de la Justice). Les parcs et réserves (1 013 744 km^2) sont de divers statuts, les fédérales relevant de l'Ibama (Institut brésilien de l'environnement et des ressources naturelles renouvelables). Les périmètres de colonisation de l'Incra (Institut de colonisation et réforme agraire) sont sous tutelle du ministère du développement agraire, ils ne dérogent pas au droit commun, mais les municipalités ne sont pas consultées pour leur création, qui se traduit par l'arrivée de centaines ou de milliers de familles. Les zones militaires leur échappent en revanche complétement et fonctionnent comme des enclaves avec leur propre système de transports et de surveillance.

Ainsi dans le cas brésilien, le jeu des acteurs et des périmètres de l'aménagement évolue vers une décentralisation depuis le pouvoir des ministères et des agences et se traduit en zones réglementaires aussi bien qu'en territoires de projets. Il reste des époques antérieures (régime militaire et au-delà) une forte tradition d'intervention directe du niveau fédéral sur tout le territoire national, mais depuis le retour de la démocratie (1985) le rôle des États fédérés et des communes (municípios) s'est développé, non sans créer de multiples conflits de compétences, et le système est encore en pleine évolution, remis en question à chaque alternance politique.

La **décentralisation** et la fédéralisation accrue du pays ont orienté ses politiques spatiales vers une logique plus **territoriale** et moins **sectorielle** ou **zonale**. Par ailleurs, le déclin des grands projets intégrés de la période de conquête aménagiste des marges internes se voit relayé par des processus plus spontanés ou ponctuels de valorisation de sites métropolitains ou de corridors et d'exploitation des milieux forestiers. Les questions sociales et environnementales n'en sont que plus cruciales et font l'objet de politiques publiques qui peinent à s'imposer face à de puissantes dynamiques économiques et spatiales, encore loin des principes du développement durable.

Pour en savoir

PRÉVOT-SCHAPIRA M.-F. et RIVIÈRE D'ARC H. (dir.), 2001, Les territoires de l'Etat-Nation en Amérique Latine, Paris : IHEAL.

THERY H. et APARECIDA de MELLO N., 2004, Atlas du Brésil, Paris : La Documentation française.

Chili

Une métropole, des concessions et des marges

Quel profil...?

Concession

Régionalisation

Quelle logique d'intervention...?

Sectorielle

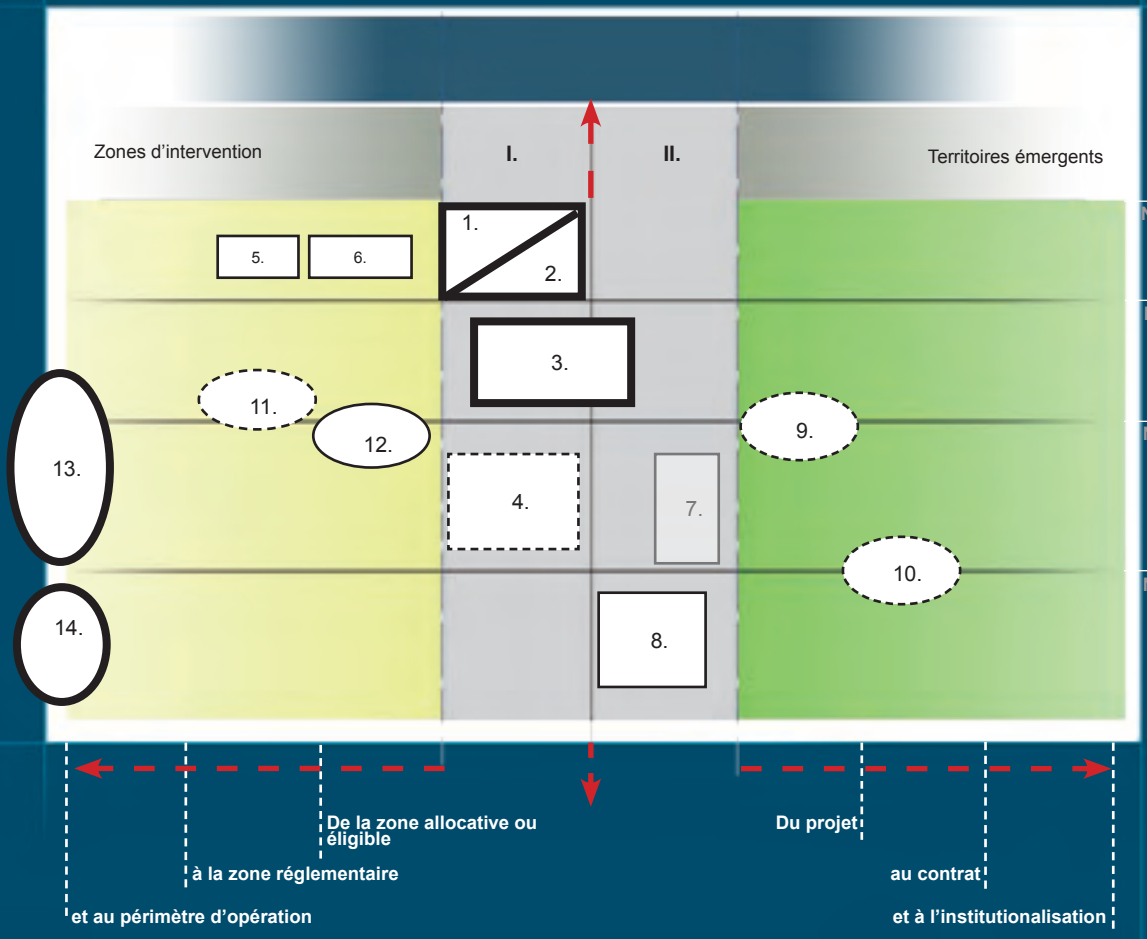
Territoriale

Quelques repères...

Superficie :	*748 800 km²*
Population 2004 :	*16 millions d'hab.*
Densité 2004 :	*21,1 hab./km²*
IDH 2002 :	*0,839*
PIB./hab. 2002 :	*9 820 $ US*
Taux d'alphabétisation (% 15 ans et plus) 2002 :	*95,7 %*
Espérance de vie 2002 :	*76*

Le découpage administratif au Chili

Conception - Réalisation : Mathieu ESTERNI I-tem consultant



Légende

- Structure ou acteur institutionnel
- Structure ou acteur non-institutionnel

Poids en matière d'aménagement :

- Fort
- Moyen
- Faible

I. Territoires de l'administration de l'Etat

1. SUBDERE Ministère de l'intérieur
2. MIDEPLAN
3. Régions
4. Provinces
5. Ministère des travaux publics
6. CORFO

II. Territoires de «libre administration» (coll. terr.)

7. Aire Métropolitaine de Santiago
8. Municipalités

III. Zones d'intervention

11. Parcs nationaux
12. Zones franches
13. Périmètres d'aménagements concédés
14. Aires portuaires

IV. Territoires émergents

9. Conseils de développement
10. Associations de municipalités

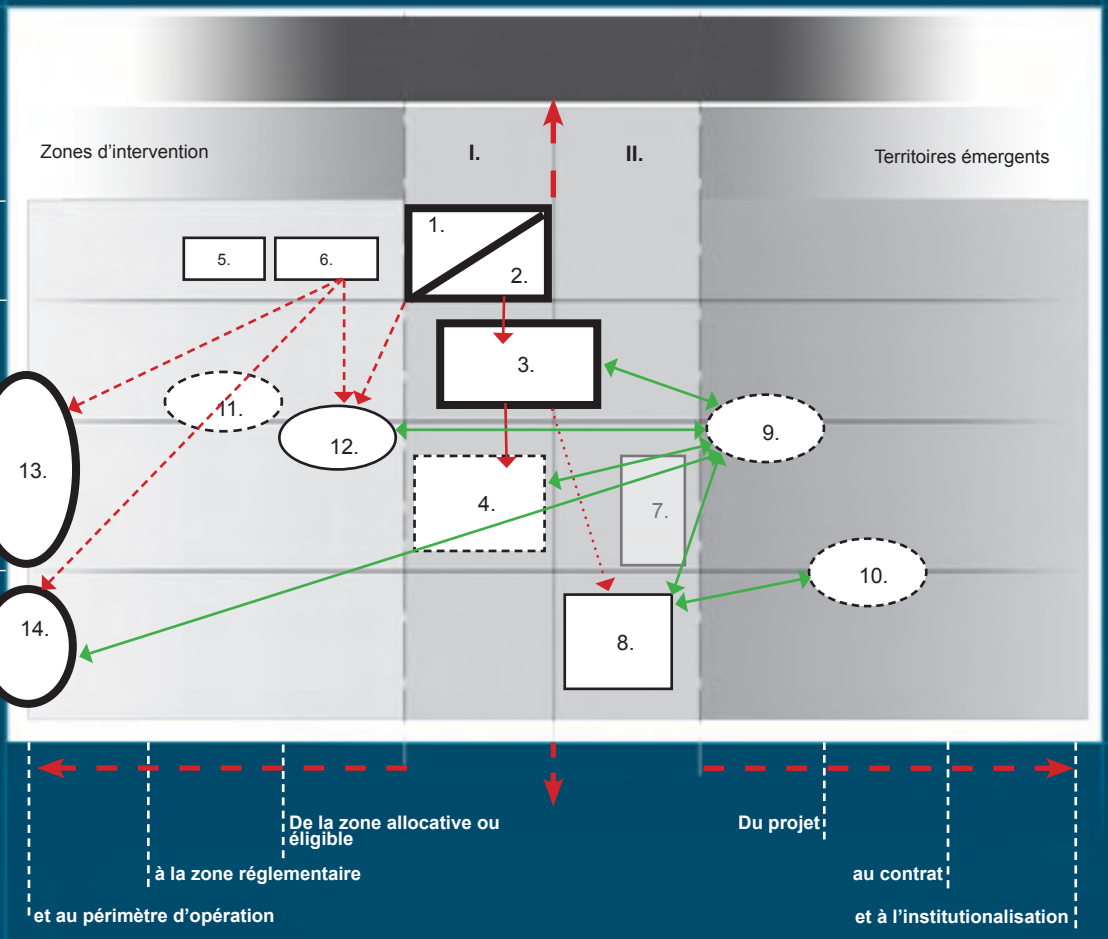
Graphe
des acteurs et des espaces de l'aménagement et du développement

Jeux
d'acteurs en matière d'aménagement et de développement

Profil
de l'intervention en matière d'aménagement et de développement

Frise
chronologique des événements importants en matière de politiques d'aménagement

Chili



I. Territoires de l'administration de l'Etat

1. SUBDERE Ministère de l'intérieur
2. MIDEPLAN
3. Régions
4. Provinces
5. Ministère des travaux publics
6. CORFO

II. Territoires de «libre administration» (coll. terr.)

7. Aire Métropolitaine de Santiago
8. Municipalités

III. Zones d'intervention

11. Parcs nationaux
12. Zones franches
13. Périmètres d'aménagements concédés
14. Aires portuaires

IV. Territoires émergents

9. Conseils de développement
10. Associations de municipalités

Légende

pas de relation / étanchéité	#
relation hiérarchique *(vers le subordonné)*	→
subsidiarité *(sens de la délégation)*	⋯→
partenariat / contractualisation	↔
concession	- - →

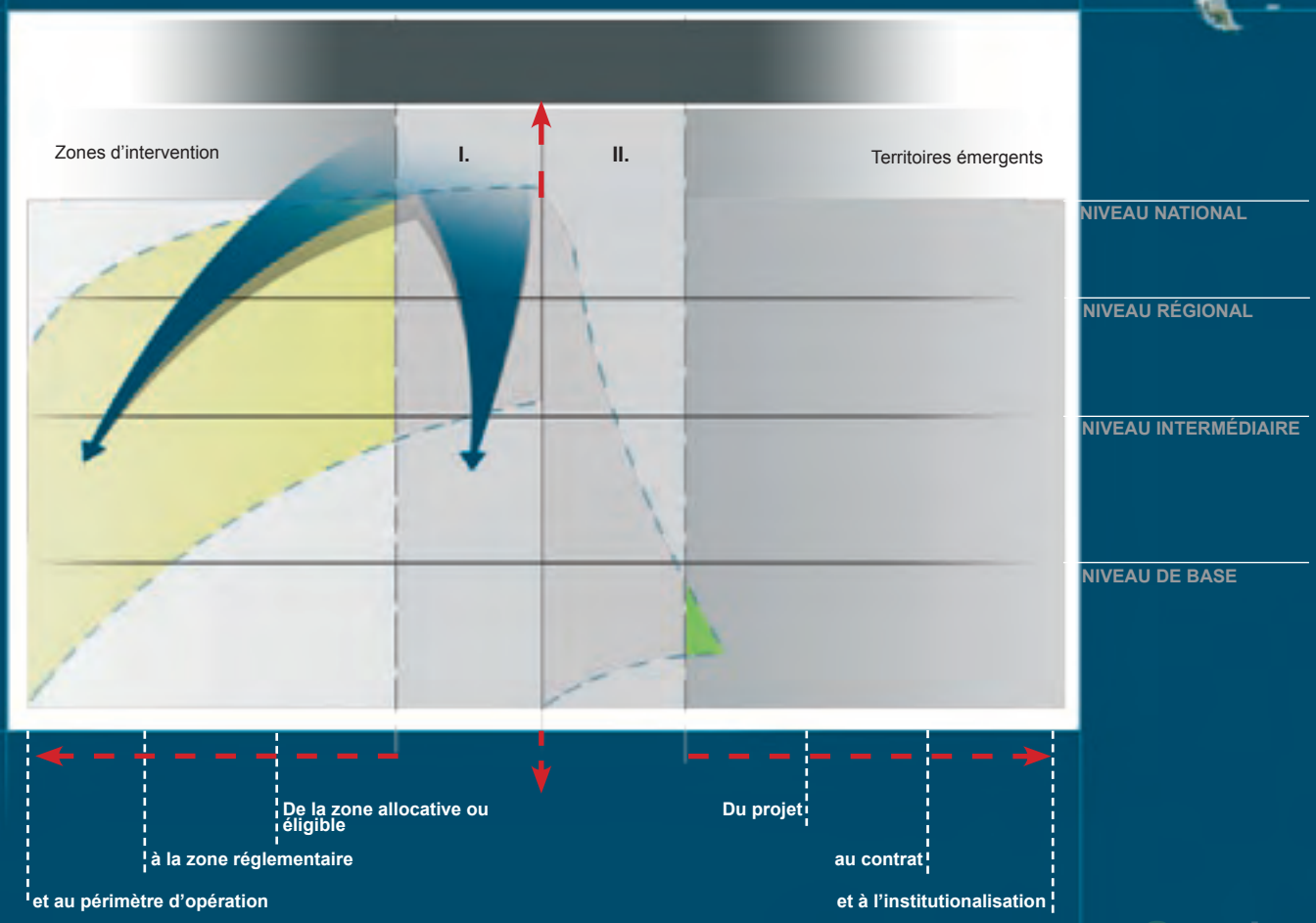
Graphe
des acteurs et des espaces de l'aménagement et du développement

Jeux
d'acteurs en matière d'aménagement et de développement

Profil
de l'intervention en matière d'aménagement et de développement

Frise
chronologique des événements importants en matière de politiques d'aménagement

Chili



Légende

- - - - Profil de l'intervention

Tendance à l'œuvre

Concession

Régionalisation

Graphe
des acteurs et des espaces de l'aménagement et du développement

Jeux
d'acteurs en matière d'aménagement et de développement

Profil
de l'intervention en matière d'aménagement et de développement

Frise
chronologique des événements importants en matière de politiques d'aménagement

Chili

Les dates clés de l'aménagement

Les dates clés de l'évolution politique

1800

1810 — *Indépendance*

1833 — ***1ère constitution : découpage en 25 Provinces***

1879 - 84 — *Guerre du Pacifique : établissement des frontières définitives du Pays*

1900

1930 — *Crise économique, réaction keynésienne*

1939 — ***CORFO : Corporation pour le développement économique***

1950

1958 — ***JAA / Magallanes : Corporations régionales de développement***

1964 — ***ODEPLAN : Bureau national de planification***

1970 — *Election S. Allende*

1971 — *Nationalisation du cuivre*

1973 — *Coup d'État*

1974 — ***FNDR : Régions comme nouvel échelon de référence***

1989 — *Pinochet perd le référendum*

1990 — *Début transition démocratique*

1991 - 93 — ***Election des maires et réforme du gouvernement régional***

Graphe
des acteurs et des espaces de l'aménagement et du développement

Jeux
d'acteurs en matière d'aménagement et de développement

Profil
de l'intervention en matière d'aménagement et de développement

Frise
chronologique des événements importants en matière de politiques d'aménagement

Le Chili
Une métropole, des concessions et des marges

Anne-Laure Amilhat-Szary

Le Chili présente une configuration géographique unique avec son étirement longitudinal extrême, son imbrication des problématiques littorale, montagnarde et frontalière et l'hypertrophie de sa capitale. Au delà de ces problèmes spécifiques d'aménagement, le Chili présente le cas d'un centralisme qui limite toujours le gouvernement local, combiné à la puissance des acteurs privés qui se voient concédés des sites et des aires stratégiques.

Hyper-centralisation et recherche de l'homogénéité territoriale

Le centralisme chilien s'inscrit dans un contexte qui touche tout le continent latino-américain. Dès l'indépendance du Chili, un régime présidentiel autoritaire se met en place, initié par Diego Portales, auteur de la première Constitution du pays (1833), qui a constitué une des sources principales de la Constitution de Augusto Pinochet, en 1980, celle qui régit actuellement encore le pays. C'est lui qui a établi les règles de fonctionnement du premier découpage administratif du pays, en provinces et communes, mettant à la tête des provinces des Intendants dont il a fait les « agents naturels et immédiats » du Président (l'élection des maires n'a été mise en place qu'avec la Constitution de 1925, et avec certaines restrictions). Ces règles n'ont subi que peu de modifications ultérieures. D'une certaine façon, l'invention en 1974 d'un nouvel échelon (13 régions regroupant les 25 provinces), repris dans la constitution de 1980, s'est faite dans le même esprit.

On explique souvent cette centralisation politique par des facteurs aggravants, propres à la difficulté d'administrer un pays longiligne (4 000 km du nord au sud) à la « folle géographie ». Plutôt que d'insister sur cette explication déterministe, il faut sans doute mettre cette tendance sur le compte de la situation de guerre qui a perduré après l'indépendance de 1810, tout au long du XIXème siècle, aussi bien dans des conflits frontaliers avec les pays voisins qu'à l'intérieur (le gouvernement indépendant hérite de la résistance de l'Araucanie qu'il ne parviendra à « pacifier » qu'au milieu du siècle). Cette vision centralisée n'a pas été remise en cause par les gouvernements libéraux qui ont suivi les « fondateurs ». Dans une vision égalitaire du développement du pays, ils ont en effet posé les bases de la construction d'un Chili moderne homogène (par une éducation unifiée notamment) d'Arica à Punta Arenas, réduisant les ferments de possibles sentiments régionalistes dans l'ensemble du pays, et contribuant ainsi au renforcement du centralisme. Celui-ci va croissant : Santiago représentait 10,3 % de la population du Chili en 1900, et 30,7 % en 1990.

De la prise de conscience progressive des déséquilibres et des dysfonctionnements qui en découlent est née une réflexion autour de la planification du territoire. La traduction politique de ce courant de pensée a été catalysée par des événements qui avaient force de nécessité : des catastrophes naturelles et des problèmes géopolitiques dans les zones frontalières.

Ainsi, c'est le tremblement de terre de Chillán (au sud du pays) qui fut le déclencheur du processus de création de la CORFO (Corporación de Fomento ou « Corporation pour le développement de la production ») en 1939, un des plus puissants outils de développement créés au Chili. Cet organisme était destiné à l'origine à créer des infrastructures productives (électricité, pétrole, acier). Son rôle fut ensuite étendu au financement et à la gestion des autres secteurs de l'économie nationale. L'institution perdure aujourd'hui, représentant un maillon central de l'action publique en matière de développement. De la même façon, les tremblements de terre et raz-de-marée de 1960 provoquèrent la création de Comités Provinciaux de Développement (Comités Provinciales de Desarrollo composés de l'Intendant, de fonctionnaires publics et de membres du secteur privé). C'était s'acheminer lentement vers une politique d'aménagement du territoire qui, avant d'être formalisée à l'échelle nationale, le fut dans les zones extrêmes par le biais d'organismes fédérateurs comme la Junta de Adelanto à Arica (ville frontalière du Pérou au statut de port libre, ancêtre des zones franches) et la Corporación de Magallanes à Punta Arenas.

On voit que les seuls espaces qui ont échappé à une visée normative et centralisatrice du territoire sont ceux qui sont perçus comme ayant une valeur particulière, notamment du point de vue géopolitique. Les zones frontalières, et notamment les régions situées aux extrémités septentrionales et méridionales du pays ont pu ainsi faire l'objet d'initiatives spécifiques, dont le succès fut souvent lié à une réactivité locale plus ou moins forte. D'autres portions du territoire connaissent des conditions d'exploitation exceptionnelles selon des modalités évolutives. Le cas le plus évident est celui des zones protégées, souvent conçues comme des réserves (ressources naturelles ou géopolitiques). Celui des mises en concessions est moins connu, il peut cependant donner lieu à des processus de quasi extra-territorialité d'acteurs privés dotés d'un pouvoir de transformation de l'espace non contenu.

Apparition d'un « régionalisme implicite » : *vers des politiques régionales ?*

La politique régionale fut portée sur les fonds baptismaux lors de l'élection du candidat de la Démocratie Chrétienne, Eduardo Frei, en 1964, qui se traduisit notamment par la création, dès 1964 d'un Bureau national de planification, l'ODEPLAN (Oficina de Planificación Nacional) placé sous la responsabilité directe du Président de la République. Il s'organisait en sous-directions régionales dont la vocation était d'affronter le problème du développement sous son angle territorial, et par des bureaux techniques régionaux, les ORPLAN mais il ne s'agissait pas encore de décentralisation à proprement parler. La régionalisation du pays fut proposée dans les documents de programmation dès 1965-67 par le regroupement des provinces préexistantes, elle ne devait prendre effet qu'en 1974.

Cette stratégie de développement national s'appuyait sur les réflexions planificatrices qui avaient alors cours en Europe, et en particulier sur la théorie des pôles de développement. Elle s'est traduite par l'élaboration d'une trame stratégique constituée de deux sous-systèmes qui devaient permettre de coordonner les efforts dans tout le pays : formation et renforcement de corporations de développement régional ; création de conseils régionaux d'Intendants ainsi que de comités régionaux de coordination interministérielle ; politique de stimulation des délocalisations industrielles (par l'attribution de franchises douanières et fiscales, l'équipement en insfrastructures) ; mise en place d'un début de régionalisation du budget public.

Cependant, durant cette période de croissance, les besoins urbains accaparèrent le budget de l'Etat (un tiers des dépenses générales étaient consacré à l'amélioration de l'urbanisme, des transports, des logements et des équipements). Cela revint à accentuer encore l'écart entre Santiago et la province puisque l'essentiel des dépenses décidées dans ce sens favorisaient la capitale qui concentrait déjà une grande partie de la population urbaine chilienne.

La période de l'Unité Populaire a encore accentué cet aspect. Le gouvernement de Salvador Allende n'a pas montré de préoccupations directement territoriales. De fait, la lutte contre la pauvreté commença (et la dictature ne lui laissera pas le temps d'aller plus loin) là où les problèmes étaient les plus aigus, c'est-à-dire autour de Santiago. S'y concentrèrent les mesures d'aide au logement ou à l'emploi, ainsi que les aides au redémarrage industriel puisque c'est là que l'appareil productif y était le plus dense. Cependant, certaines décisions radicales, comme la nationalisation des ressources minières, eurent des impacts territoriaux importants, à la fois à l'échelle régionale et nationale.

De la régionalisation des politiques sectorielles à leur *territorialisation, sous contrôle*

Les divisions administratives du Chili :

Avant 1973		A partir de 1974-80	
		Régions (13)	**Intendant**
Provinces (25)	**Intendant**	**Provinces (51)**	**Gouverneur**
Département (96)	**Gouverneur**		
communes - sous délégation (313 administrées par 286 municipalités du fait de regroupements)	**Sous délégué**	**Communes (335)**	**Maire**
Districts (2560)	**Inspecteur**		
• Niveaux d'aministration intérieure et locale : provinces et communes		**• Niveaux de gouvernement intérieur et d'administration : régions et provinces • Niveau d'aministration locale : communes**	

↔ : *équivalences administratives*

La politique menée par la Junte dirigée par Augusto Pinochet, marquée par le néolibéralisme, s'est opposée en tout point aux orientations de la période antérieure, sauf peut-être sur le plan de l'organisation du territoire, malgré les apparences. De ce point de vue, cette époque est marquée par la mise en œuvre immédiate d'une réforme administrative, qui conduit à l'institutionnalisation d'un nouvel échelon de gestion, appelé à devenir l'échelon de référence, la région, dont la mise en place initiée en 1974 est généralisée à partir du 1er janvier 1976.

Ce qui bouleverse durablement le pays, c'est la quasi-disparition des provinces, ancien échelon de référence, au profit des Régions, mais aussi des municipalités qui gèrent les communes. Au niveau local en effet, la Junte met en œuvre une réforme du financement des municipalités qui organise une véritable décentralisation de la gestion sociale (1979). La santé (de base) ainsi que l'éducation primaire et secondaire sont désormais du ressort des municipalités qui en sont déclarées financièrement responsables. Leur champ de compétences directes est étendu à l'urbanisme (responsabilité de la conception et du respect du POS, appelé Plan Regulador) et à la distribution d'un certain nombre d'aides sociales. Les sources de financement peuvent être mixtes, avec une participation de l'Etat, dans les domaines de la santé et de l'éducation notamment. Les nécessaires sources de financement propres sont fixées par la loi : une partie de l'impôt territorial, revenu des permis et patentes délivrées, concessions, etc. Un fond de solidarité est créé conjointement (le FMC, Fond Municipal Commun) qui doit être financé par 60% des impôts territoriaux perçus dans toutes les communes, avec une participation plus élevée des deux communes les plus riches du pays et de la municipalité de Santiago et un apport conséquent du budget national. On ne peut cependant pas parler de décentralisation, mais plutôt de déconcentration, dans la mesure où les objectifs de l'Etat sont d'accroître la « sécurité intérieure » (le pays est d'autant mieux contrôlé que maires, gouverneurs et intendants sont nommés), et de délester les finances de l'Etat dans une perspective libérale. La justification de la création des Régions est en grande partie économique : il s'agit de propager dans l'ensemble du territoire l'ouverture économique, de faciliter l'accès des ressources au secteur privé. Depuis, la « transition démocratique » (1990), le retour à l'élection des maires a été effectué, mais en revanche le système régional reste bridé, dans la mesure où le Conseil régional (CORE) est présidé par l'Intendant, et joue un rôle avant tout consultatif.

La puissance des acteurs privés

Actuellement, l'aménagement du territoire au Chili dépend en définitive du Ministère de l'Intérieur d'une part, et du Ministère du Développement et de la Planification (MIDEPLAN) d'autre part. Le premier joue un rôle fondamental, via son Sous-secrétariat au Développement Régional (SUBDERE) qui gère la distribution du Fonds national de développement (FNDR), sur la base du classement des projets par le gouvernement régional. Le MIDEPLAN a suscité beaucoup d'espoirs au début des années 1990 avant de manquer de disparaître en 1998. Institutionnellement, il est l'héritier de l'ODEPLAN. Il couvre deux champs d'intervention : le territorial et le social (gestion du FOSIS, fonds d'intervention pour la lutte contre la pauvreté), le second ayant finalement pris une importance croissante. A l'échelon régional, les services déconcentrés du MIDEPLAN effectuent une première sélection en fonction des priorités fixées dans leurs stratégies régionales de développement, sur la base de l'expertise de leur équipe soumise à l'approbation par le conseil régional. Celle-ci fait l'objet de discussions politiques de plus en plus âpres entre les conseillers pour lesquels il s'agit du seul espace de décision. L'issue de ce premier débat sert de base aux négociations qui sont menées ensuite à Santiago. C'est finalement au niveau central qu'est décidée la répartition budgétaire entre les différentes régions, et le nombre de projets retenus dans chaque région en découle.

Plan de développement économique d'une société minière pour la période 1982 - 1993

D'autres ministères réalisent des investissements sectoriels directs et indirects, comme le Ministère des travaux publics (MOP), qui gère aussi bien les infrastructures que l'eau, le Ministère de l'urbanisme et du logement (MINVU), le Ministère des biens nationaux, qui contrôle notamment l'important patrimoine des terres d'Etat. Au niveau des régions et des municipalités, des textes programmatiques sont énoncés, et plus ou moins respectés (les « Stratégies de développement » ou PLADECO, et les plans de développement

communaux). Le *Convenio de Programación*, équivalent du contrat de plan Etat-régions inspiré du modèle français, tente désormais de relier ces niveaux de développement.

Le financement des régions chiliennes dépend de deux sources principales : le fonds national de développement (FNDR), et la distribution dans les régions de fonds sectoriels gérés par les ministères correspondants. Mais une très faible partie de l'investissement public dans les régions est en définitive décidée par ces dernières. Après la dictature, l'objectif de faire passer cette part de 21 % à 42 % de l'investissement public a été recherché, sans être atteint pour l'heure.

Cependant, l'investissement privé écrase l'investissement public (il représentait 90% de l'investissement national en 2000), au niveau national comme aux échelons inférieurs. Son impact est parfois très localisé, comme dans les zones de concessions minières et les ports (dont la gestion a récemment été privatisée). Les firmes transnationales et les entrepreneurs chiliens y réalisent eux-mêmes des aménagements d'infrastructures dont il est difficile d'évaluer le poids total, bien qu'il soit considérable et contribue à modeler le territoire. Dans certaines régions, le réseau routier est ainsi redessiné pour les besoins des compagnies d'exploitation minière ou forestière, et financé conjointement par les secteurs public et privé. De façon originale, l'émergence de Corporations de Développement, qui rassemblent les acteurs privés autour d'un projet territorialisé, permettent le renouvellement des stratégies d'aménagement du territoire autour de certaines villes secondaires (comme Arica au nord), mais il semble actuellement difficile de faire émerger une réelle politique d'aménagement de la région métropolitaine dans ce contexte. Le virage néo-libéral réalisé du temps de la dictature a laissé des traces profondes que la réorientation des modes d'action publique vers davantage de régionalisation n'est pas prête de tempérer.

Ainsi le Chili apparaît comme un pays émergent centralisé avec une **régionalisation** économique contrôlée politiquement, mais où le recours aux formules de **concession** continue à marquer l'aménagement de son territoire.

Pour en savoir

THÉRY H., NEGRETE SEPULVEDA J. et VELUT S., 2002, « Chili, un modèle au carré », Mappemonde, 2002/1, p. 12-16.

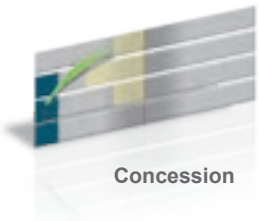
http://www.mgm.fr/PUB/Mappemonde/M102/Chili.pdf

PRÉVOT-SCHAPIRA M.-F. et RIVIÈRE D'ARC H. (dir.), 2001, Les territoires de l'Etat-Nation en Amérique Latine, Paris : IHEAL

Chine

Le plan, le Parti, les Provinces, un pour tous, tous pour les zones économiques spéciales

Quel profil...?



Concession

Régionalisation

Autonomie

Quelle logique d'intervention...?

Sectorielle

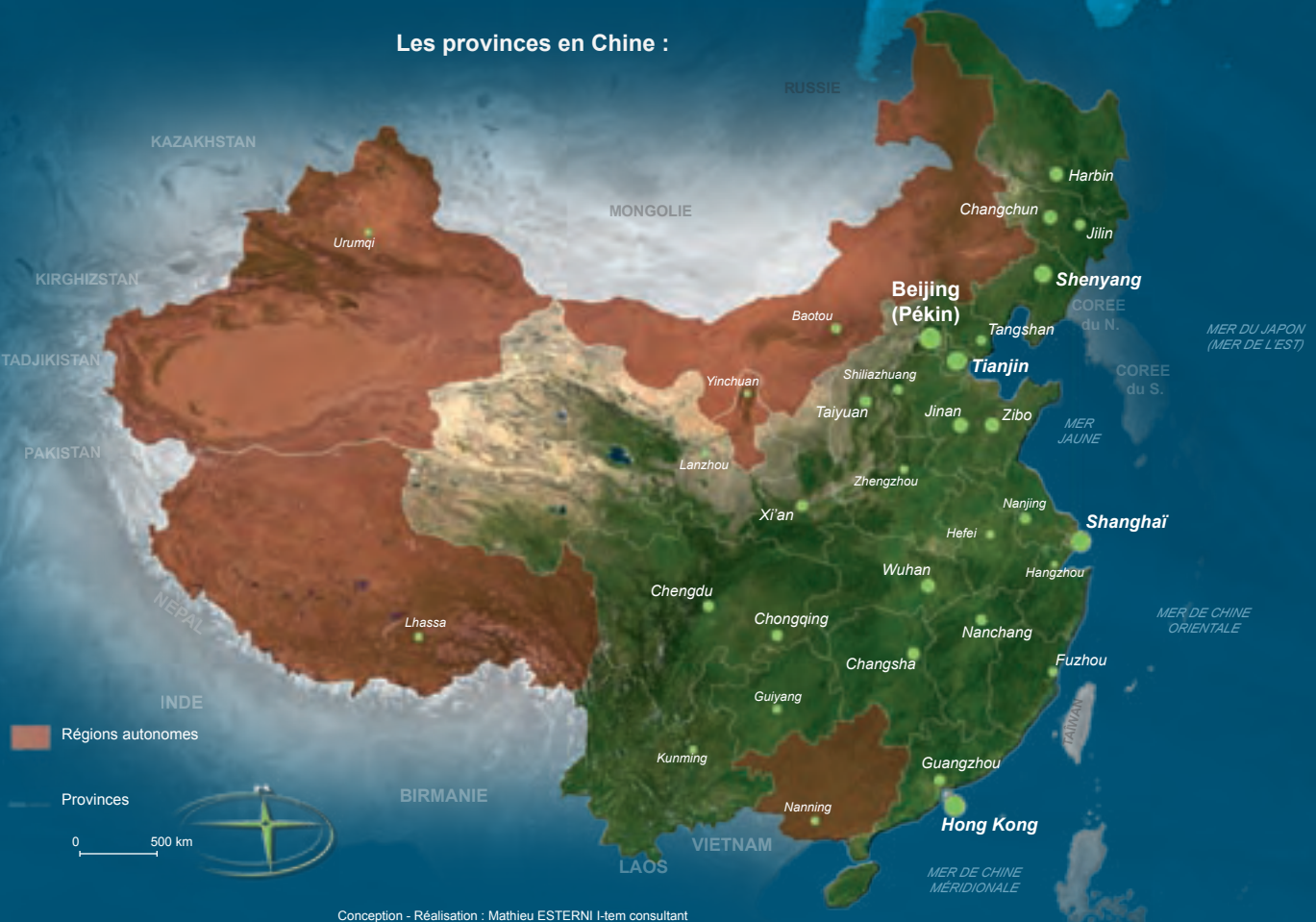
Zonale

Territoriale

Quelques repères...

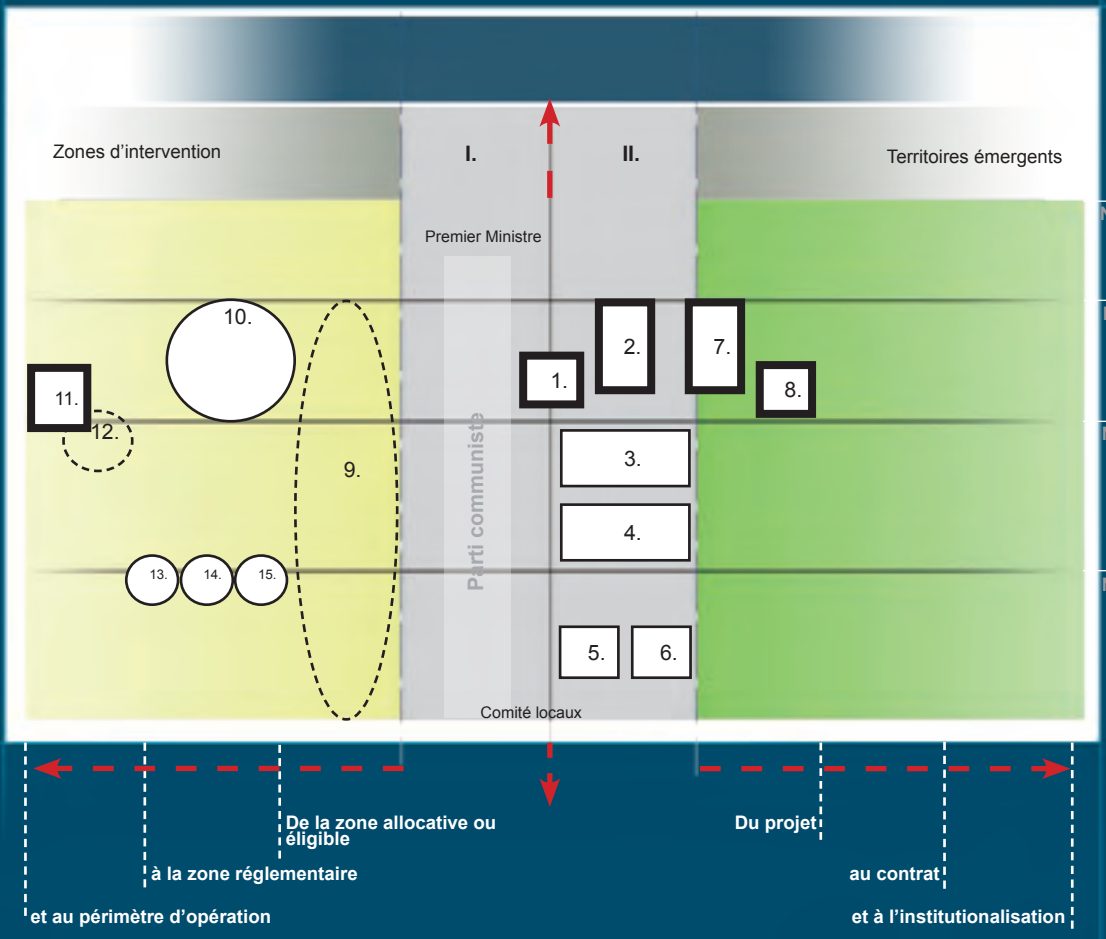
Superficie :	9 326 410 km²
Population 2004 :	1 298 millions d'hab.
Densité 2004 :	139,3 hab./km²
IDH 2002 :	0,745
PIB./hab. 2002 :	4 580 $ US
Taux d'alphabétisation (% 15 ans et plus) 2002 :	90,9 %
Espérance de vie 2002 :	70,9

Les provinces en Chine :



Conception - Réalisation : Mathieu ESTERNI I-tem consultant
Source : *F. BOST - «La Chine et les Chinois de la diaspora» - ed. Atlande*

Les zones à statut spécial en 1999 :



Légende

Structure ou acteur institutionnel

Structure ou acteur non-institutionnel

Poids en matière d'aménagement :

Fort

Moyen

Faible

I. Territoires de l'administration de l'Etat

1. Municipalités spéciales (4)

II. Territoires de «libre administration» (coll. terr.)

2. Provinces (22)
3. Préfectures
4. Districts
5. Bourgs
6. Cantons

III. Zones d'intervention

9. Zonage du Plan en régions économiques (7)
10. «Provinces de l'Ouest»
11. Zones économiques spéciales
12. Zones économiques ouvertes
13. Zones frontalières de coopération économique
14. Zones franches douanières
15. Zones de Hautes et Nouvelles Technologies

IV. Territoires émergents

7. Régions autonomes (5)
8. Régions administratives spéciales (2)

Graphe
des acteurs et des espaces de l'aménagement et du développement

Jeux
d'acteurs en matière d'aménagement et de développement

Profil
de l'intervention en matière d'aménagement et de développement

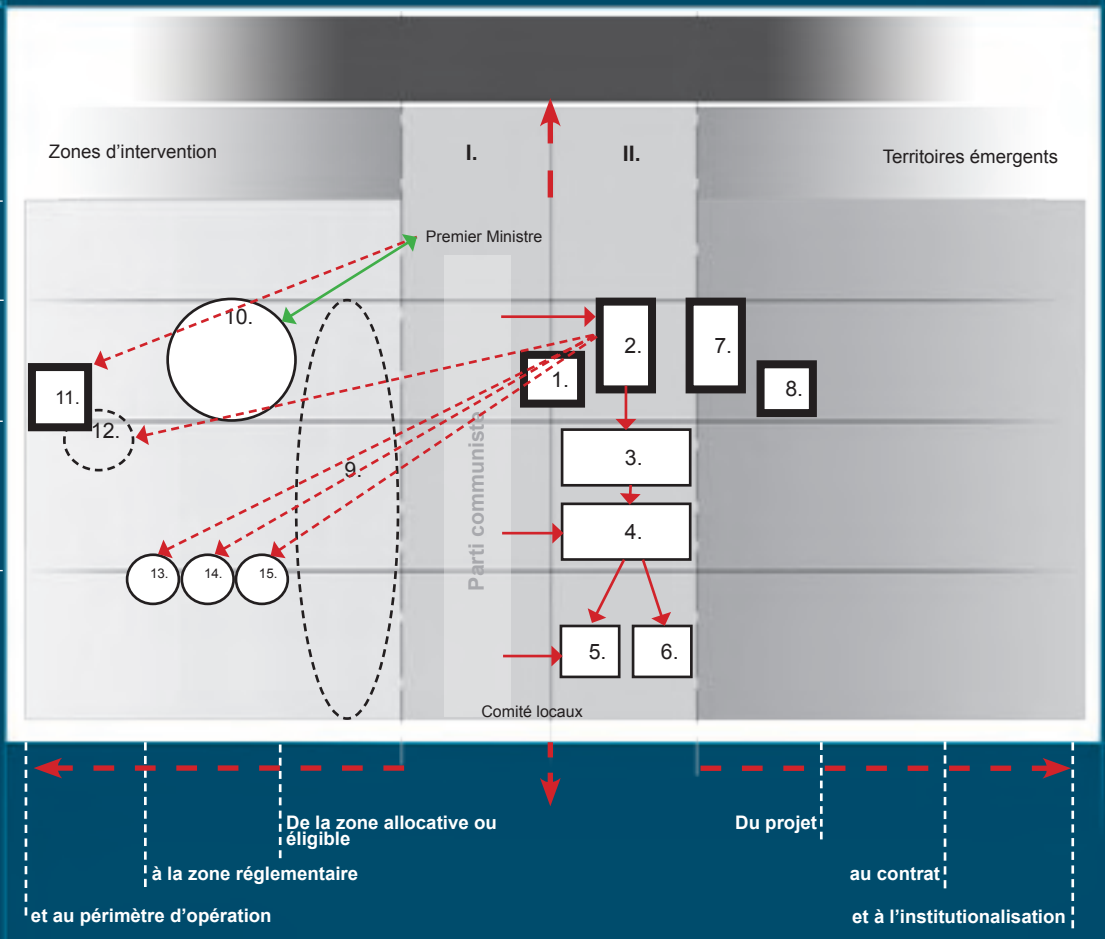
Chine

NIVEAU NATIONAL

NIVEAU RÉGIONAL

NIVEAU INTERMÉDIAIRE

NIVEAU DE BASE



I. Territoires de l'administration de l'Etat

1. Municipalités spéciales (4)

II. Territoires de «libre administration» (coll. terr.)

2. Provinces (22)
3. Préfectures
4. Districts
5. Bourgs
6. Cantons

III. Zones d'intervention

9. Zonage du Plan en régions économiques (7)
10. «Provinces de l'Ouest»
11. Zones économiques spéciales
12. Zones économiques ouvertes
13. Zones frontalières de coopération économique
14. Zones franches douanières
15. Zones de Hautes et Nouvelles Technologies

IV. Territoires émergents

7. Régions autonomes (5)
8. Régions administratives spéciales (2)

pas de relation / étanchéité #

relation hiérarchique *(vers le subordonné)*

subsidiarité *(sens de la délégation)*

partenariat / contractualisation

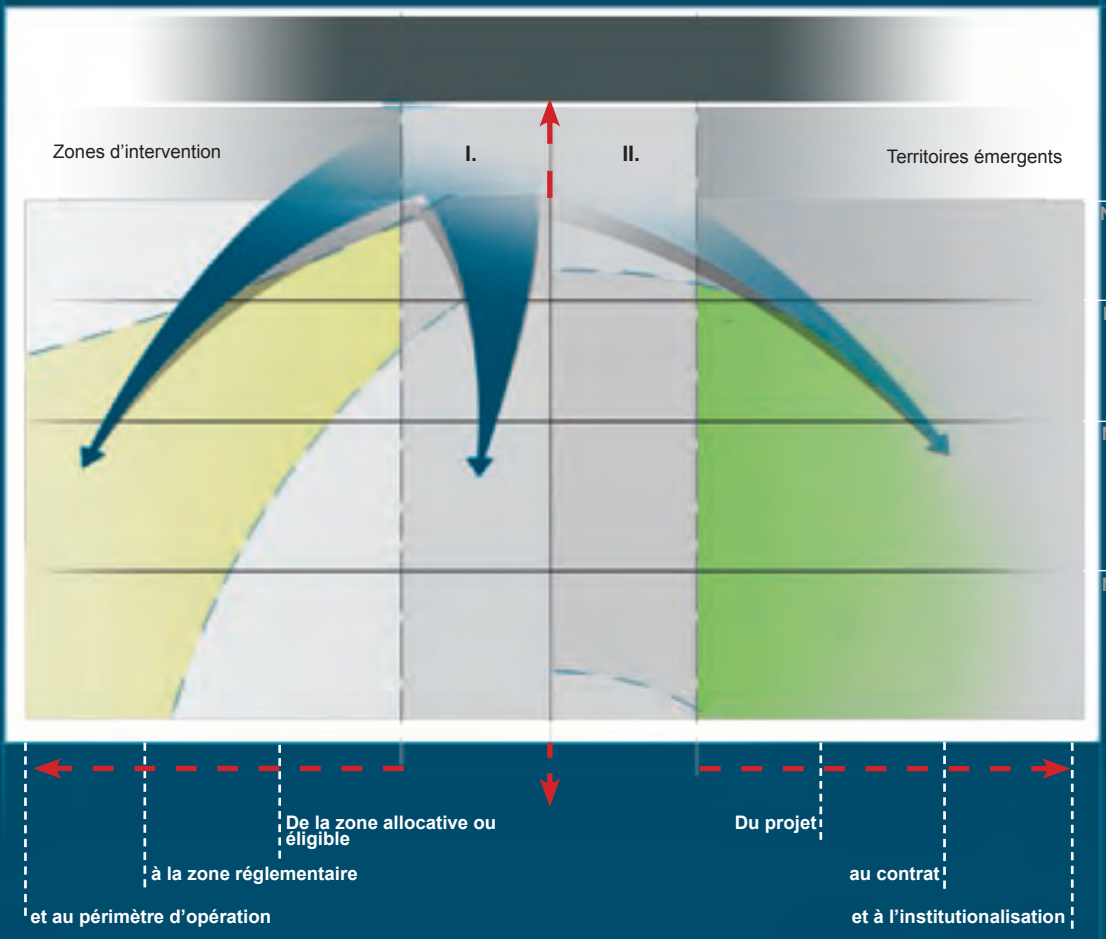
concession

Légende

Graphe
des acteurs et des espaces de l'aménagement et du développement

Jeux
d'acteurs en matière d'aménagement et de développement

Profil
de l'intervention en matière d'aménagement et de développement



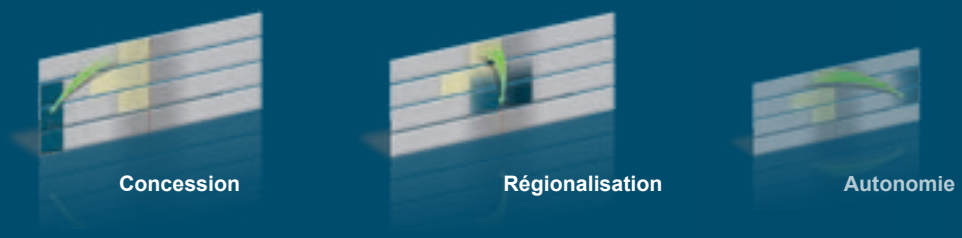
Légende

- Profil de l'intervention
- Tendance à l'œuvre

Graphe
des acteurs et des espaces de l'aménagement et du développement

Jeux
d'acteurs en matière d'aménagement et de développement

Profil
de l'intervention en matière d'aménagement et de développement



La Chine :
Le plan, le Parti, les Provinces, un pour tous, tous pour les zones économiques spéciales

Mary-Françoise Renard

pour le corps du texte.

Groupe de Coordination
pour le titre, les figures et le paragraphe d'introduction.

La question territoriale a toujours été cruciale pour la Chine. Après les années Mao, marquées par une conception géostratégique du territoire et une politique spatiale égalitariste, les réformes initiées à partir de 1978 ont radicalement modifié ces objectifs. L'heure est désormais à la globalisation portée notamment par les investissements directs étrangers dans les zones économiques spéciales et par la métropolisation.

La politique d'ouverture qui en moins de trois décennies a amené l'économie chinoise au quatrième rang mondial s'est délibérément appuyée sur la différenciation spatiale et le zonage en préconisant la valorisation de l'avantage comparatif. La croissance des régions côtières grâce au commerce extérieur et à l'investissement direct étranger devait diffuser vers les autres provinces, mais a en fait été à l'origine de disparités croissantes. La création de « corridors de croissance » dans le delta de la rivière des Perles, le long du fleuve Yangtsé (Jiangsu, Shanghai, Zhejiang), autour de Pékin, Tianjin, Qingdao et Bohai Rim et enfin dans le Nord-est entre Dalian et l'intérieur du Liaoning, relève de cet objectif de concentrer les entreprises dans les zones de forte croissance, où les communications sont faciles et dans lesquelles les villes vont jouer un rôle moteur. Ces politiques, définies au niveau central, sont largement mises en place par les gouvernements locaux tenus par le parti unique et posent la question de leur inscription dans une planification d'ensemble.

L'aménagement du territoire et la croissance : entre facilitation, accompagnement et correction

L'organisation administrative du territoire est très hiérarchisée, avec un pouvoir relativement important laissé aux gouvernements provinciaux, et ceci malgré une volonté toujours affirmée de ne pas remettre en cause l'unité du pays. Après le gouvernement central, on trouve une première subdivision en 33 unités administratives ayant le même statut : 22 provinces, 5 régions autonomes, 2 régions administratives spéciales (Hongkong et Macao), et 4 « municipalités spéciales » ou « villes-provinces » qui relèvent directement du gouvernement central : Beijing, Chongqing, Tianjin et Shanghai. Le niveau inférieur est celui de la préfecture, puis viennent les districts et municipalités (il y en a environ 2 800), d'une taille équivalente à celle des départements français, et comptant entre 200 000 et 400 000 habitants. Enfin, les cantons (ruraux) et les bourgs au nombre d'environ 45 000.

Le gouvernement central est présent dans tous les projets d'envergure et il existe une hiérarchie formelle entre ces quatre échelons, assorti d'un contrôle des décisions prises par les échelons territoriaux inférieurs. En outre, le parti communiste est représenté à chaque échelon et il existe 730 000 comités locaux urbains et ruraux. Sans doute plus qu'ailleurs, la taille du pays justifie le choix d'une gestion décentralisée. Le gouvernement central n'en garde pas moins un pouvoir décisif, notamment en raison du rôle jamais remis en cause du Parti communiste.

Aménagement du territoire et politique économique

Il n'existe pas d'organisme politique ou administratif spécifique en charge de la politique d'aménagement du territoire, qui en Chine est partie intégrante de la politique économique. D'une façon générale, l'organisation et l'aménagement du territoire sont très contrôlés. En premier lieu, le hukou, ou système d'enregistrement

des ménages, vise à limiter les déplacements de ceux-ci, ou plus précisément à empêcher les ruraux de migrer vers les villes. Il a aussi été utilisé pour déplacer de façon autoritaire des populations dans des régions considérées comme insuffisamment peuplées. Même s'il a été assoupli, il subsiste encore et participe au maintien de larges inégalités, bien qu'il est de plus en plus difficile pour le gouvernement central de prétendre contrôler les migrations internes.

Ensuite, l'urbanisation a été très « administrée » et les villes ont fait l'objet des définitions changeantes selon les choix politiques du gouvernement central. La politique urbaine a été profondément modifiée à partir de 1980. Les petites villes des zones côtières connaissent un fort développement, et à partir de 1989 les grandes villes chinoises doivent devenir les vitrines du développement chinois. Au-delà de l'extension et la densification des spectaculaires mégapoles de l'Est, la croissance urbaine affecte aujourd'hui l'ensemble de l'armature urbaine chinoise et notamment le réseau des capitales provinciales et des villes-préfectures, y compris celles de l'Intérieur. Celles-ci captent une partie des retombées industrielles de la croissance économique dans un Etat où l'effet chef-lieu joue dans la distribution des activités productives de main-d'oeuvre. Au total, le développement urbain résulte à la fois de l'arrivée massive de travailleurs migrant illégalement et des mutations des politiques urbaines désormais loin de l'idéologie anti-citadine qui voyait « les campagnes encercler les villes ».

Les grandes orientations de l'aménagement du territoire en Chine peuvent se résumer ainsi :

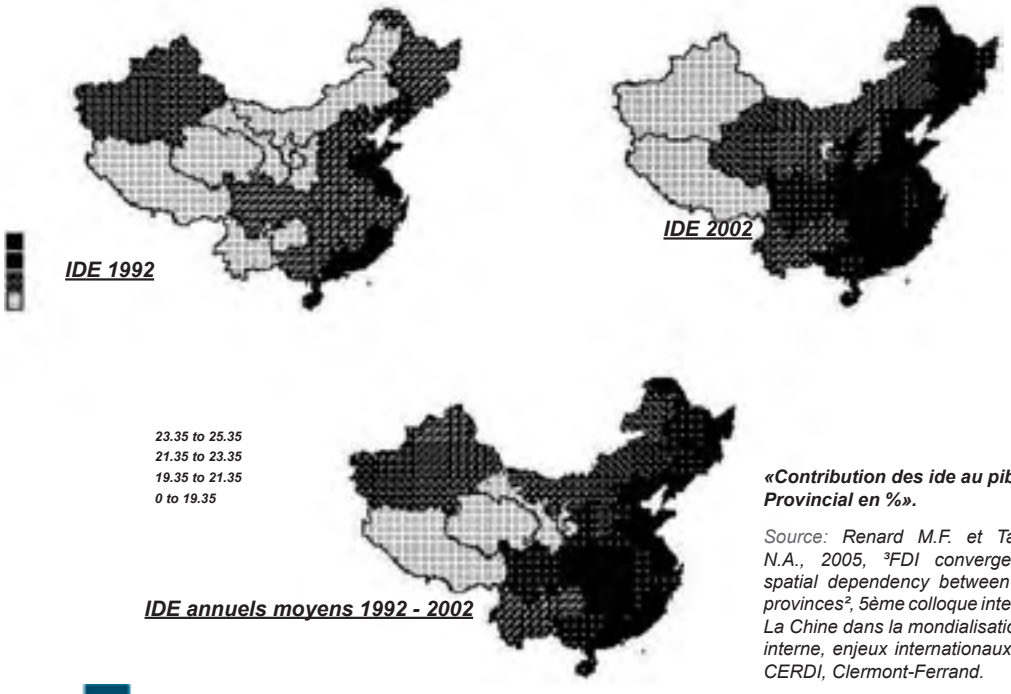
• atténuer les déséquilibres régionaux générés par les réformes en restructurant les industries dans les régions du Nord-est, accélérer la croissance des régions du centre qui ont déjà bénéficié de la croissance des provinces côtières et soutenir le développement des provinces de l'Ouest ;

• développer les infrastructures qui sont un facteur essentiel de la croissance économique et devrait permettre d'atténuer l'importante fragmentation existant entre les différentes provinces ;

• continuer une politique de grands travaux et de domestication de la nature, dans la tradition de tous les gouvernements chinois depuis des siècles, qui doit permettre notamment de lutter contre les nombreuses catastrophes naturelles ;

• prendre en compte les conditions d'un développement durable ; l'état grave de l'environnement dans certaines provinces, l'absence de prise en compte de la pollution pendant des années, la déforestation intensive, autant de phénomènes qui ne pouvaient être ignorés par le gouvernement confronté par ailleurs aux critiques sur les impacts de certains aménagements et notamment des grands barrages. Une véritable politique environnementale est donc affirmée dont la reforestation apparaît comme le programme phare au côté de la responsabilisation des autorités locales et notamment urbaines.

Mais la politique d'Aménagement du territoire ne peut être comprise sans être replacée dans le contexte très particulier de l'organisation économique chinoise. Ainsi la gestion foncière et la propriété des sols reste soumise à la main mise des autorités publiques, ce qui d'une part leur donne les moyens de profondes transformations et d'aménagements autoritaires, mais d'autre part commence à nourrir des conflits entre collectivités avec les enjeux financiers que représente la mise sur le marché du parc immobilier.



«Contribution des ide au pib Provincial en %».

Source: Renard M.F. et Tanimoune N.A., 2005, ³FDI convergence and spatial dependency between Chinese provinces², 5ème colloque international, La Chine dans la mondialisation : enjeu interne, enjeux internationaux, IDREC-CERDI, Clermont-Ferrand.

Les zones économiques spéciales

Dans tous les domaines, la politique d'ouverture a représenté un changement radical et dès le départ, elle a eu une forte dimension régionale en favorisant très nettement les provinces côtières. La première raison fut stratégique : attirer le capital étranger de Hongkong et Macao. La seconde est une caractéristique de la politique économique chinoise visant à expérimenter une mesure dans une ou quelques provinces avant de l'étendre au reste de la Chine. Enfin, la présence d'infrastructures et de ports a été déterminante et devait permettre à ces régions de valoriser leur avantage comparatif.

Dès 1979, les provinces du Guangdong et Fujian ont bénéficié d'une plus grande autonomie pour faire du commerce international et attirer les investissements directs étrangers (IDE). Elles ont choisi de créer 4 zones économiques spéciales : Shenzhen, Zhuhai, Shantou dans la province de Guangdong en 1979, Xiamen dans la province de Fujian en 1980 et l'île de Hainan en 1988. Les entreprises choisissant de s'y installer bénéficiaient d'un traitement plus favorable en termes de fiscalité ou d'accès au crédit. Cette politique a été bien accueillie mais a eu un succès assez limité les premières années. En 1983, ce sont ensuite 14 villes côtières qui ont vu le jour. En continuité avec cette politique, en 1985 c'est tout le delta de la rivière des Perles, le delta du Yangtsé et le sud du Fujian qui sont déclarés « zones économiques côtières ouvertes », soit les principales aires portuaires du pays hors du golfe de Bohai, et cette politique se poursuit à d'autres régions côtières.

Carte officielle de la Zone Economique Spéciale et de la munipalité de Schenzen au Nord de Honk-Kong. Vaste territoire de 400 km2 et plus de 4 millions d'habitants, doté du statut de zone franche, cette zone économique spéciale s'apparente à une ville nouvelle (on peut presque parler ici de métropole nouvelle) et constitue une municipalité avec son arrière-pays sur 2000 km2.

Source: http-//en.szinvest.gov.cn

Déséquilibres spatiaux et politiques de développement des provinces de l'Ouest

Les provinces côtières représentent environ 60% du PIB, les provinces du Centre 27% et celles de l'Ouest 13% (contre respectivement 52%, 31% et 17% en 1980). Malgré les espoirs initiaux de diffusion du développement, les inégalités inter-provinciales se sont creusées à un point tel que le gouvernement central a fait de la croissance des régions de l'Ouest une des priorités du 10ème plan (2000-2005). Il s'agit des régions suivantes : Gansu, Guizhou, Ningxia, Qinghai, Shaanxi, Sichuan, Tibet, Xinjiang, Yunnan.

On considère que l'annonce officielle d'un programme de développement des provinces de l'Ouest date du 17 juin 1999, lors d'une conférence à Xi'an. Le premier ministre Zhu Rongji a été l'un des défenseurs de cette politique et a eu un poids très important. Ce programme a été défini par un « groupe dirigeant » placé sous la direction du premier ministre et du vice premier ministre (Wen Jiabao), et composé, d'une façon

hiérarchique, d'abord des ministres, puis d'un bureau du développement des provinces de l'Ouest crée au sein de la Commission du Plan, et enfin de différents départements responsables de la planification, de l'agriculture, la forêt et l'écologie, de l'économie sociale et des ressources humaines.

Cette organisation reflète bien la façon dont s'organisent les prises de décision en matière de politique économique. Le financement a des origines diverses et par exemple, en matière d'infrastructures, une partie des fonds est allouée par le gouvernement central au Ministère de la construction, mais les gouvernements locaux sont très impliqués dans la recherche de financements. Ceux-ci sont à la fois nationaux et internationaux.

Concrètement, le travail de ce « groupe dirigeant » a surtout été un travail de supervision et l'essentiel des mesures mises en œuvre a concerné les infrastructures. Cela a bien sûr généré d'importantes tensions entre le centre et les provinces et la coordination des décisions est souvent difficile. Les résultats sont assez faibles et l'on peut considérer qu'outre leur position géographique défavorable, ces régions n'ont pas suffisamment développé les mécanismes de marché en conservant un contexte institutionnel considéré comme répulsif par les investisseurs et les bailleurs de fonds. Ainsi, l'objectif d'attirer les investissements directs étrangers (IDE) est loin d'être atteint, et entre 1992 et 2002, les provinces de l'Ouest ont accueilli en moyenne 6,6% des IDE en Chine.

Les infrastructures de transport

Les infrastructures de transport sont l'un des déterminants de la croissance économique ; insuffisamment développées, elles font l'objet d'investissements massifs et de programmes ambitieux. Depuis 1998, le gouvernement central a financé plus de 10 milliards de dollars de travaux d'infrastructure. Ceux-ci se sont développés dans plusieurs domaines, en premier lieu dans les transports aériens qui permettent d'une part de relier les villes éloignées de l'immense territoire chinois, et d'autre part de répondre à la demande croissante du tourisme. Les compagnies chinoises, aussi bien qu'étrangères, ont décidé de multiplier les destinations et le nombre de vols.

En matière de transports routiers, les objectifs sont multiples puisqu'il s'agit à la fois de développer le transport de marchandises, de favoriser les relations inter-provinciales, de répondre à une demande privée et de construire une industrie automobile forte. Un programme d'extension de 36 000 kilomètres du réseau routier et autoroutier décidé en 1990 est en voie d'achèvement alors qu'il était prévu pour 2020. L'objectif de 70 000 kilomètres d'autoroutes pour 2010 a maintenant été fixé, ce qui suppose le maintien d'un rythme de 5000 nouveaux kilomètres par an.

Source : Mission Economique de Pékin, Ambassade de France, 2004 ; http://www.missioneco.org/Chine/documents_new.asp?V=7_PDF_77829

Le nombre de voitures individuelles est en augmentation constante ce qui entraîne des phénomènes d'encombrement, une aggravation de la pollution et une multiplication des accidents. C'est pourquoi beaucoup de villes font de gros investissements en matière de transports collectifs et notamment de métro. Toutefois, le niveau technologique de ces équipements est très différent selon les provinces ou les municipalités. L'une des plus riches, Shanghai, est équipée de la première ligne commerciale au monde de train à sustentation magnétique.

C'est dans le domaine du transport ferroviaire qu'un plan ambitieux à moyen et long terme (2020) a été lancé en 2004 après déjà plusieurs années d'importants investissements. En effet, malgré les performances du réseau en termes d'exploitation, celui s'avère très insuffisant dans le domaine du transport marchandise et constitue un goulot d'étranglement pour l'économie, tandis que la concurrence de la route et du transport aérien pour les passagers nécessite une relance du rail à l'heure où la croissance du trafic est énorme. Le plan prévoit d'étendre le réseau avec 28 000 kilomètres de nouvelles lignes pour atteindre les 100 000 kilomètres à l'échelle nationale. L'approvisionnement en charbon, déterminant pour la production énergétique, bénéficiera du renforcement de la ligne spécialisée et actuellement sous dimensionnée entre Datong (au cœur du bassin charbonnier chinois) et Qinhuangdao (le grand port charbonnier à partir duquel des centrales thermiques sont approvisionnées par cabotage). Le plan prévoit également de moderniser certaines lignes saturées en séparant les trafics passagers et marchandises. Parallèlement, un sous-réseau de 12 000 kilomètres de lignes rapides (trains à plus de 200km/h) dédiées aux passagers sera constitué de 4 couloirs nord-sud, 4 corridors est-ouest et 3 systèmes métropolitains (golfe de Bohai ; rivière des Perles ; delta du Yangtsé).

Source : Mission Economique de Pékin, Ambassade de France, 2004 ;
http://www.missioneco.org/Chine/documents_new.asp?V=7_PDF_77829

Les investissements en infrastructures de transport doivent aussi permettre de désenclaver les régions de l'Ouest, en privilégiant trois axes de transports : le chemin de fer Lanzhou-Xinjiang, le fleuve Changjiang et le chemin de fer reliant le Qinghai au Tibet, ligne qui est la plus longue et la plus élevée de Chine et qui devrait être achevée en 2006. Au total, ce sont d'ailleurs 16 000 des 28 000 kilomètres de nouvelles lignes de chemin de fer prévues qui auront également cette fonction de désenclavement. De même, la construction de la première autoroute traversant le désert et reliant les champs de gaz et de pétrole et des mines de houille, a pour but de soutenir le développement de la province du Shaanxi.

Les routes et les compagnies maritimes relèvent généralement de la propriété privée ou collective, alors que dans les régions côtières, les grandes compagnies internationales maritimes, ferroviaires ou aériennes sont encore souvent des entreprises d'Etat. Mais l'entrée de la Chine dans l'Organisation Mondiale du Commerce change la donne en ouvrant ce secteur à la concurrence internationale. Les participations étrangères majoritaires sont désormais autorisées. Il en résulte une diversification des financements dans les investissements d'infrastructure qui demeurent l'un des piliers des politiques de développement local, s'agissant aussi bien de répondre à la demande de consommation que de définir une politique d'attraction des entreprises.

Ce secteur reflète aussi le dualisme de l'économie chinoise, avec des caractéristiques de pays en développement, souffrant d'une insuffisance en matière de transport, aussi bien d'un point de vue qualitatif que d'un point de vue quantitatif, mais aussi les caractéristiques d'une économie industrialisée connaissant de plus en plus d'effets d'encombrement des métropoles et devant concilier une demande croissante avec des impératifs de protection de l'environnement.

Loin d'être régi par la seule planification, l'aménagement du territoire chinois, qui oriente et accompagne sa spectaculaire croissance industrielle, est aussi le fruit de dynamiques métropolitaines et provinciales. Ceci à partir de formules éprouvées comme celle de la zone économique spéciale. Dès lors les déséquilibres spatiaux et régionaux apparaissent comme du ressort national dans un contexte où le principe de compétitivité prime sur celui de cohésion, mais où l'intégration des confins géopolitiques reste une priorité.

Pour en savoir

DOULET J.-F. & GERVAIS-LAMBONY M.-A., 2000, *La Chine et les Chinois de la diaspora,* Neuilly : Atlande. (notamment le chapitre «nouvelles organisations territoriales et métropolisation»)

China Perspective, revue en ligne du Centre de Recherche sur la Chine Contemporaine :
http://www.cefc.com.hk/uk/pc/historique.php

Lettre « Tendances de l'économie chinoise » en ligne sur le site du Centre d'Etudes et de Recherches sur le Développement International
http://www.cerdi.org

CDAT (Ministère du Transport et de l'équipement), Dossier « Le transport en Chine »

http://www.statistiques.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/Transport_en_Chine_Complet_cle1469c2.pdf

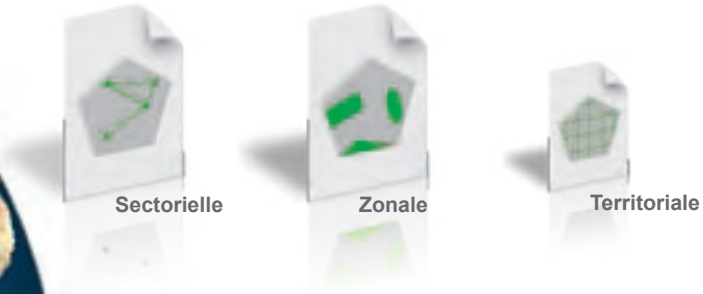
Mission Economique de l'Ambassade de France en Chine : Fiches téléchargeables

Maroc

Le modèle français à l'épreuve du royaume et de la mondialisation

Quel profil...?

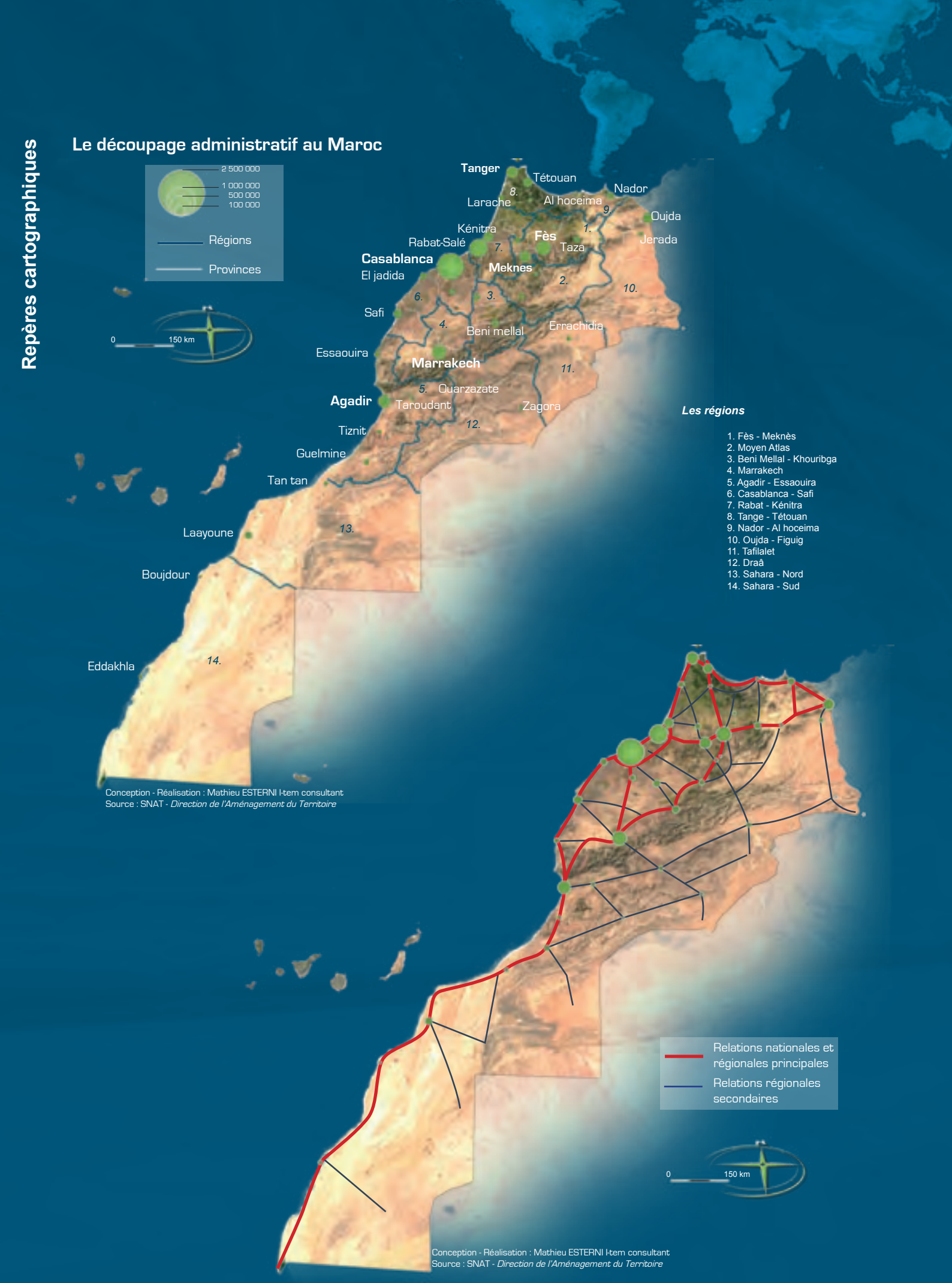
Quelle logique d'intervention...?



Quelques repères...

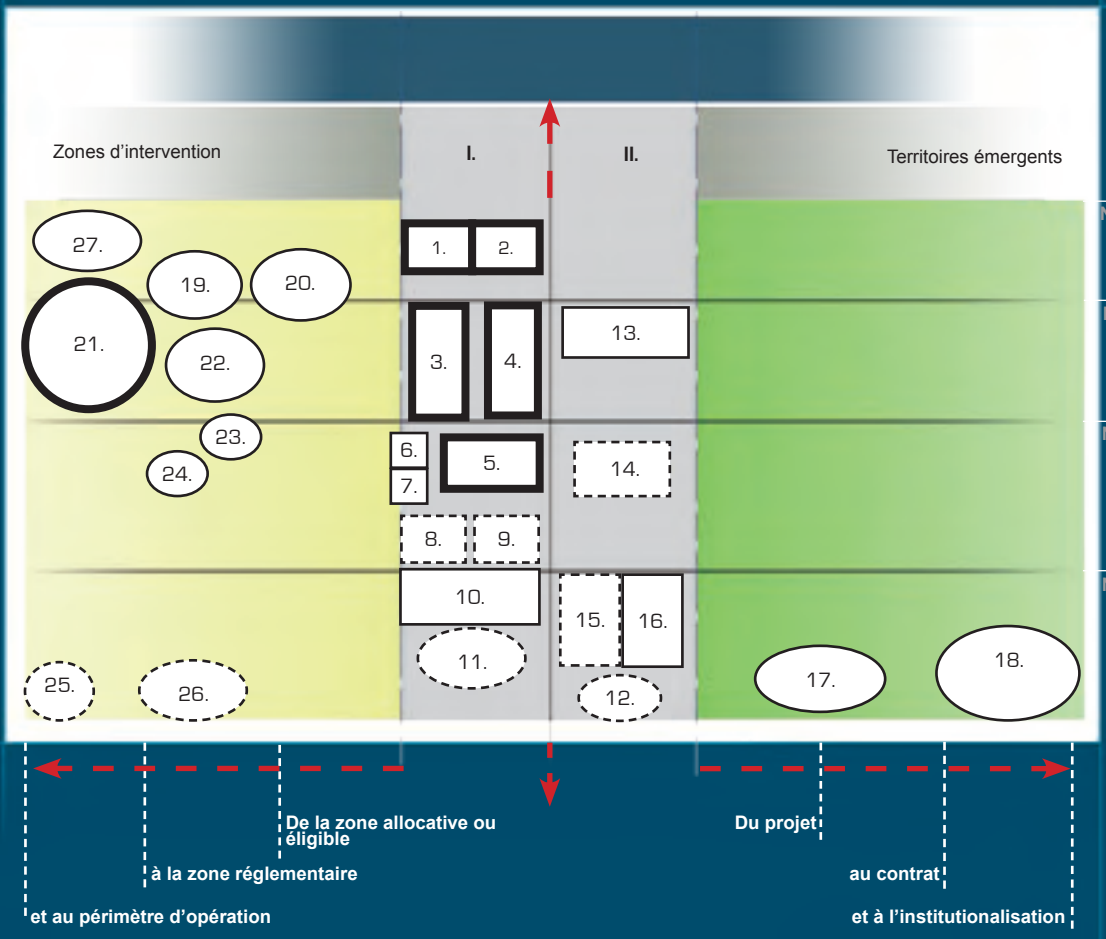
Superficie :	*446 300 km²*
Population 2004 :	*32 millions d'hab.*
Densité 2004 :	*72,2 hab./km²*
IDH 2002 :	*0,620*
PIB./hab. 2002 :	*3 810 $ US*
Taux d'alphabétisation (% 15 ans et plus) 2002 :	*50,7 %*
Espérance de vie 2002 :	*68,5*

Le découpage administratif au Maroc



Conception - Réalisation : Mathieu ESTERNI I-tem consultant
Source : SNAT - *Direction de l'Aménagement du Territoire*

Conception - Réalisation : Mathieu ESTERNI I-tem consultant
Source : SNAT - *Direction de l'Aménagement du Territoire*



Légende

Structure ou acteur institutionnel

Structure ou acteur non-institutionnel

Poids en matière d'aménagement :

Fort

Moyen

Faible

I. Territoires de l'administration de l'Etat

1.,Ministères : Intérieur - Agriculture et développement rural - énergies et mines
2. Ministère de l'aménagement du territoire
3. Wilaya
4. Services extérieurs : IRAT, DREF
5. Province - Préfecture
6. Services extérieurs des ministères
7. aménageurs (agriculture et équipement)
8. Cercle
9. Arrondissement
10. Caïdat
11. Mechikhat
12. Douar

II. Territoires de «libre administration» (coll. terr.)

13. Région
14. Préfecture - Wilaya
15.Commune rurale
16. Commune urbaine
12. Douar

III. Zones d'intervention

19. Agence de bassin
20. Régie des eaux
21. ORMVA - ONEP - ONE
22. Agence urbaine
23. ERAC
24. Parc National et réserves
25. PDD
26. Micro-entreprise
27. Agence du Nord et du Sud

IV. Territoires émergents

17. Association de développement
18. Coopérative et association d'usagers

Graphe
des acteurs et des espaces de l'aménagement et du développement

Jeux
d'acteurs en matière d'aménagement et de développement

Flux
financiers impliquant les sphères publiques et privées

Frise
chronologique des événements importants en matière de politiques d'aménagement

Profil
de l'intervention en matière d'aménagement et de développement

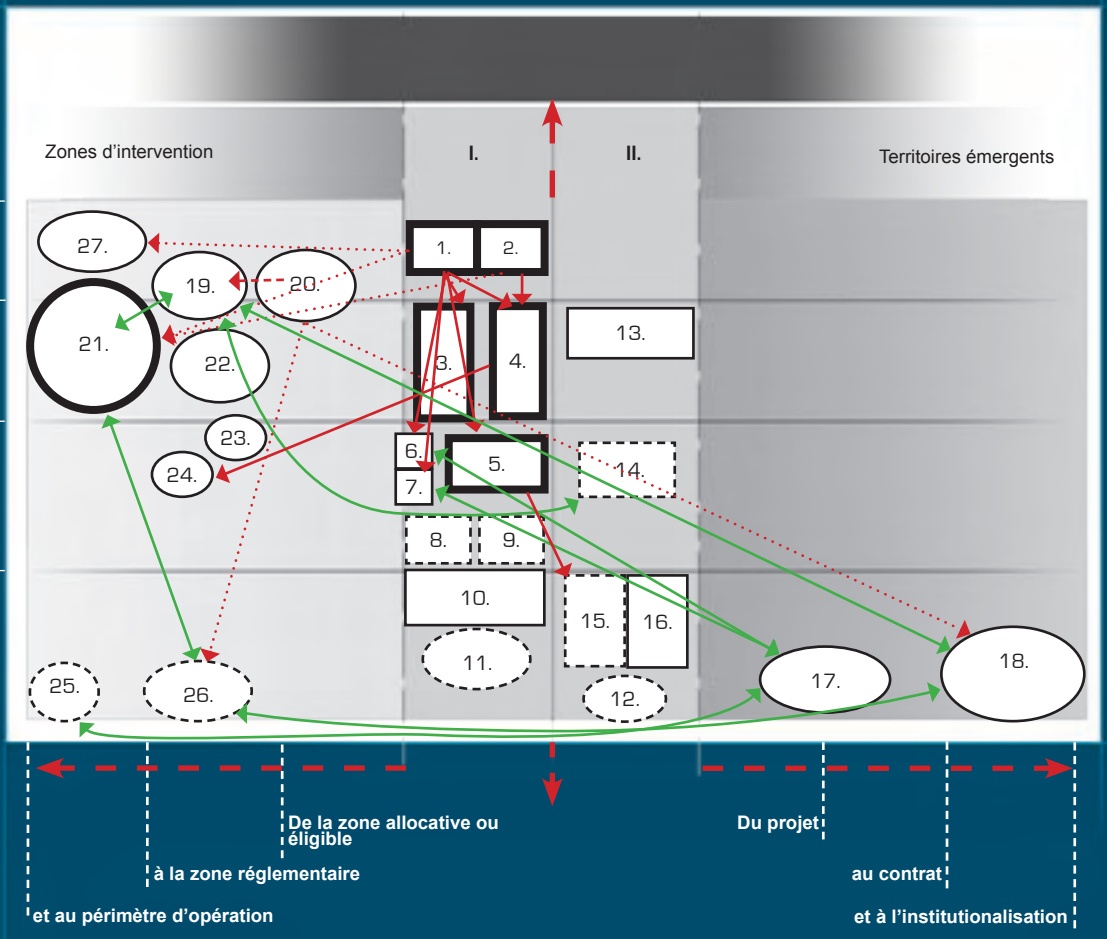
Maroc

NIVEAU NATIONAL

NIVEAU RÉGIONAL

NIVEAU INTERMÉDIAIRE

NIVEAU DE BASE



I. Territoires de l'administration de l'Etat

1.,Ministères : Intérieur - Agriculture et développement rural - énergies et mines
2. Ministère de l'aménagement du territoire
3. Wilaya
4. Services extérieurs : IRAT, DREF
5. Province - Préfecture
6. | Services extérieurs des ministères
7. | aménageurs (agriculture et équipement)
8. Cercle
9. Arrondissement
10. Caïdat
11. Mechikhat
12. Douar

II. Territoires de «libre administration» (coll. terr.)

13. Région
14. Préfecture - Wilaya
15.Commune rurale
16. Commune urbaine
12. Douar

III. Zones d'intervention

19. Agence de bassin
20. Régie des eaux
21. ORMVA - ONEP - ONE
22. Agence urbaine
23. ERAC
24. Parc National et réserves
25. PDD
26. Micro-entreprise
27. Agence du Nord et du Sud

IV. Territoires émergents

17. Association de développement
18. Coopérative et association d'usagers

Légende	
pas de relation / étanchéité	#
relation hiérarchique *(vers le subordonné)*	→
subsidiarité *(sens de la délégation)*	⋯→
partenariat / contractualisation	↔
concession	- - →

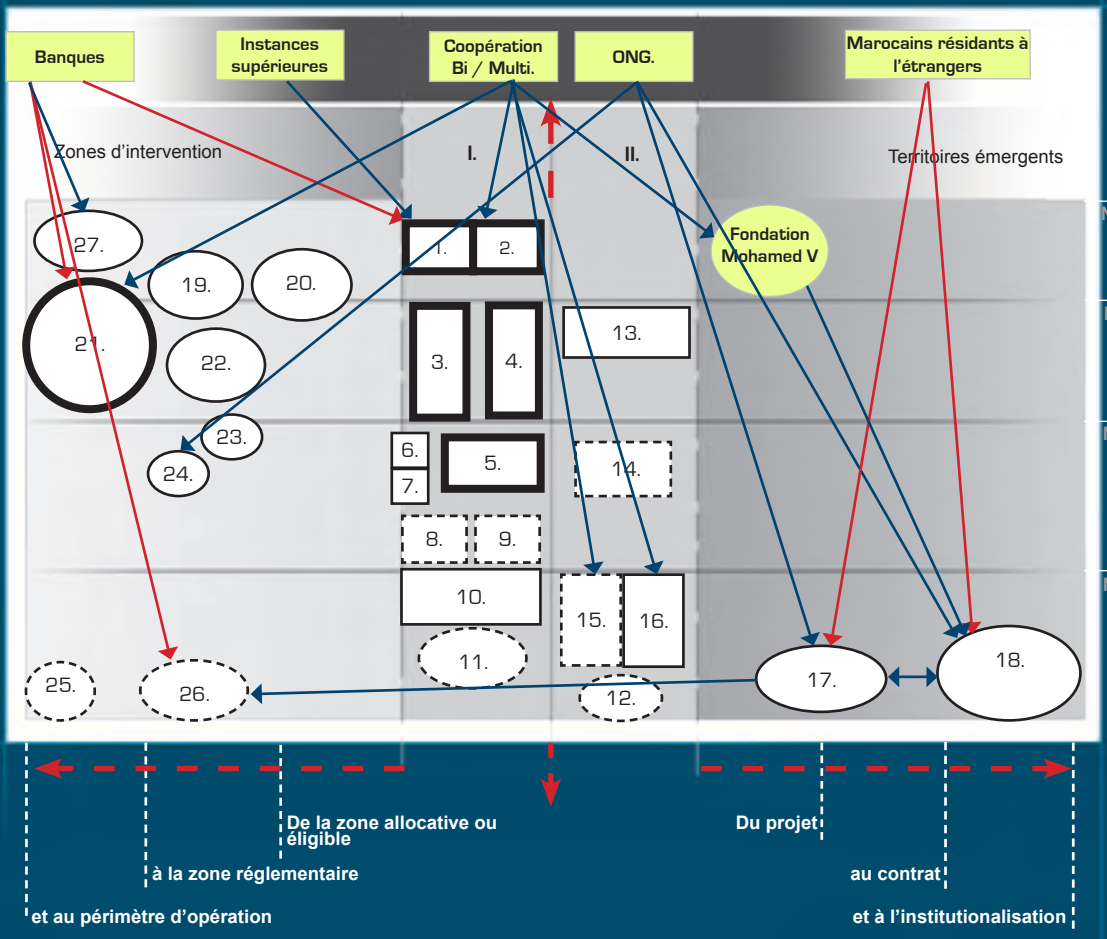
Graphe
des acteurs et des espaces de l'aménagement et du développement

Jeux
d'acteurs en matière d'aménagement et de développement

Flux
financiers impliquant les sphères publiques et privées

Frise
chronologique des événements importants en matière de politiques d'aménagement

Profil
de l'intervention en matière d'aménagement et de développement



Légende

- Apport de fonds para-publics
- Apport de fonds privés
- Acteurs privés

I. Territoires de l'administration de l'Etat

1.,Ministères : Intérieur - Agriculture et développement rural - énergies et mines
2. Ministère de l'aménagement du territoire
3. Wilaya
4. Services extérieurs : IRAT, DREF
5. Province - Préfecture
6. Services extérieurs des ministères
7. aménageurs (agriculture et équipement)
8. Cercle
9. Arrondissement
10. Caïdat
11. Mechikhat
12. Douar

II. Territoires de «libre administration» (coll. terr.)

13. Région
14. Préfecture - Wilaya
15.Commune rurale
16. Commune urbaine
12. Douar

III. Zones d'intervention

19. Agence de bassin
20. Régie des eaux
21. ORMVA - ONEP - ONE
22. Agence urbaine
23. ERAC
24. Parc National et réserves
25. PDD
26. Micro-entreprise
27. Agence du Nord et du Sud

IV. Territoires émergents

17. Association de développement
18. Coopérative et association d'usagers

Graphe
des acteurs et des espaces de l'aménagement et du développement

Jeux
d'acteurs en matière d'aménagement et de développement

Flux
financiers impliquant les sphères publiques et privées

Frise
chronologique des événements importants en matière de politiques d'aménagement

Profil
de l'intervention en matière d'aménagement et de développement

Maroc

Les dates clés de l'aménagement

Les dates clés de l'évolution politique

1912 — *Protectorat*
Découpage militaro-civil (régions militaires et civiles)

1956 — *Indépendance*

1960 — *Instauration de la commune*

1965 — *Zone d'aménagement touristique prioritaire (ZAP)*

1971 — *Politiques des barrages et d'aménagement hydro-agricole*
Découpage régional économique

1975 — *Récupération du Sahara*

1976 — *Charte communale*

1981 — *Plan d'ajustement structurel*

1992 — *Redécoupage régional*

1996 — *Révision constitutionnelle, introduisant la Région comme nouvel échelon institutionnel*

1997 — *Nouveau découpage régional et institution de la région comme collectivité locale*
Mise en place du premier gouvernement de l'alternance par Hassan II : arrivée de la gauche au pouvoir

1999 — *Décès de Hassan II et intronisation de l'actuel souverain Mohamed VI*

2000 — *Lancement du Débat National sur l'Aménagement du Territoire*
Plan Azur

2001 — *Charte d'Aménagement du Territoire et Développement Durable*

2002 — *Nouvelle charte communale*

2003 — *Schéma National d'Aménagement du territoire (SNAT)*

2004 — *Tournée ministérielle dans toutes les régions pour présenter le SNAT et repréciser les objectifs devant les élus et les services extérieurs*
Réorganisation de l'organigramme de la DAT dans l'objectif de renforcer les compétences en termes d'anticipation et de veille stratégique

2005 — *Lancement et réalisation des premiers schémas régionaux d'aménagement du territoire*

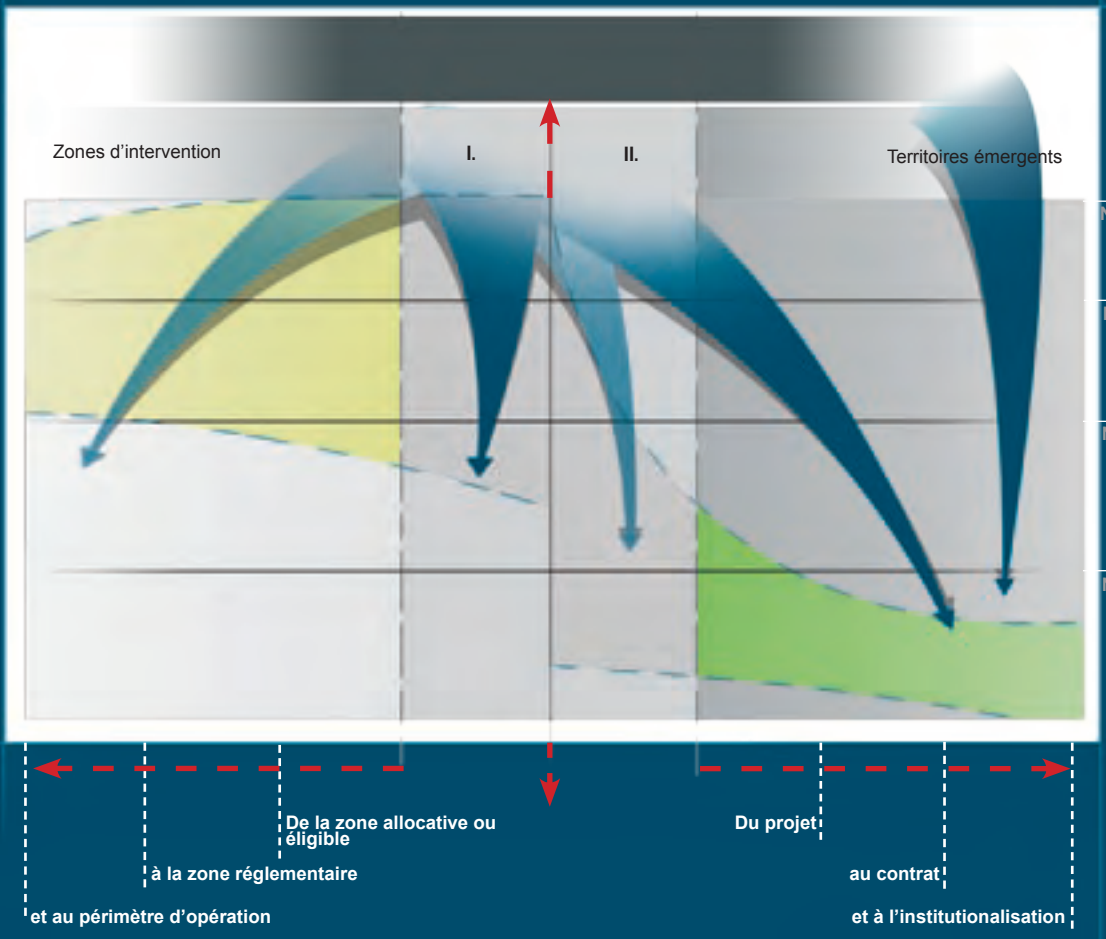
Graphe
des acteurs et des espaces de l'aménagement et du développement

Jeux
d'acteurs en matière d'aménagement et de développement

Flux
financiers impliquant les sphères publiques et privées

Frise
chronologique des événements importants en matière de politiques d'aménagement

Profil
de l'intervention en matière d'aménagement et de développement



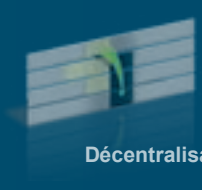
Légende

- Profil de l'intervention
- Tendance à l'œuvre

Participation

Régionalisation

Concession


Décentralisation

Graphe
des acteurs et des espaces de l'aménagement et du développement

Jeux
d'acteurs en matière d'aménagement et de développement

Flux
financiers impliquant les sphères publiques et privées

Frise
chronologique des événements importants en matière de politiques d'aménagement

Profil
de l'intervention en matière d'aménagement et de développement

Le Maroc
Le modèle français à l'épreuve du royaume et de la mondialisation

Cécile Fauvel - Martin Vanier

Aménager le ou les territoire(s) du Maroc, c'est répondre à un certain nombre d'enjeux, les uns lancinants pour leur urgence permanente, les autres typiques de la position actuelle de pays intermédiaire ou en transition, qui est celle de ce pays africain, méditerranéen et atlantique.

L'enjeu le plus ancien et le plus récurrent est celui de l'articulation, et au-delà, celui de la solidarité, entre le Maroc des plaines et du littoral, qui concentrent le développement depuis longtemps, et celui des chaînes montagneuses plus ou moins élevées et des déserts, qui connaissent tous les handicaps.

Cette opposition est issue d'un mode de mise en valeur produit par l'époque coloniale, mais dont le pays peine à se défaire. Elle en recouvre largement une autre, celle des villes et des campagnes, encore qu'ici comme ailleurs, il vaudrait mieux parler d'espaces métropolisés – explosifs, sur la bande littorale, de Tanger à Safi – et d'espaces marginalisés – pour ne pas dire abandonnés – pris dans le non-développement, ailleurs.

La situation est donc extrêmement variée et contradictoire dans ce vaste pays de 710 850 km^2, pour une population de 30 millions d'habitants qui n'a pas terminé sa transition démographique.

Les graves retards d'équipement et les inégalités socio-économiques entre territoires, les lacunes parfois dramatiques d'une urbanisation mal maîtrisée, les perspectives de raréfaction de la ressource, y compris lorsqu'elle est abondante comme l'eau, sont quelques-uns des chantiers cruciaux de l'aménagement et du développement d'un pays qui, par ailleurs, en ouvre d'autres, modernes, comme l'accueil d'un tourisme de masse, l'insertion dans les échanges mondialisés, la régionalisation de l'action publique, voire post-modernes comme la quête nouvelle d'un développement durable ou l'implication d'une société civile qui cherche son émancipation.

On conçoit que la prise à bras le corps d'enjeux aussi nombreux, différents, voire contradictoires, et tous très urgents, implique une politique des territoires puissante, patiente et omniprésente. C'est l'ambition que porte le Royaume du Maroc depuis le changement de souverain (1999).

Au temps du contrôle du territoire

Des déséquilibres qui viennent de loin

Pendant longtemps, la question des territoires a d'abord été celle de leur contrôle par leur pouvoir central, qu'il s'agisse du Makhzen avant la colonisation, du Protectorat avec celle-ci, voire encore du Palais et de l'Etat moderne depuis l'Indépendance (1956). L'organisation tribale des territoires, et derrière elle la tension récurrente entre la domination arabe, notamment par les villes impériales, et les populations berbères, surtout dans les montagnes, expliquent les inégalités structurelles de développement.

Cette dichotomie de développement entre un centre et ses marges convenait parfaitement au colonisateur qui créa les conditions du développement moderne de l'agriculture et des villes dans le « Maroc utile » littoral, tout en maintenant le reste du pays, difficile à valoriser comme à contrôler, dans un simple logique d'encadrement militaire.

Après l'indépendance, du fait de l'héritage français, la logique de planification devint l'outil privilégié de la croissance espérée du Maroc indépendant, et ce dernier se tourna dès 1960 vers la planification économique du secteur agricole et de l'équipement afférent. C'eut été alors l'occasion de favoriser une organisation paysanne

contribuant à résorber la fragmentation socio-économique entre les plaines agricoles modernes, donc fertiles et riches, et les vallées montagnardes à économie sylvo-pastorale de subsistance. Toutefois, le pouvoir central trancha en faveur d'un dispositif technocratique contribuant essentiellement à accroître la production dans les zones agraires rentables. L'objectif n'était pas de résorber les inégalités territoriales croissantes, de façon à impulser une évolution socio-économique plus homogène, mais de profiter de la plus-value économique que produisaient les espaces déjà engagés dans une dynamique de croissance pour tenter d'entraîner le reste du pays.

Le même raisonnement, classique, a prévalu ensuite à l'accueil de zones franches industrielles et commerciales littorales, ainsi que d'une première génération de grands complexes touristiques balnéaires dans les années 1970-1980.

Las, cette politique n'a fait qu'accentuer le déséquilibre entre le Maroc en développement – mais loin de tout principe de durabilité – et le Maroc rural montagnard et ses bordures sahariennes, dans une situation de marginalisation socio-économique croissante.

Centralisation et fragmentation

Le Makhzen d'avant la colonisation était un système centralisateur de contrôle, mais ne possédant pas les relais territoriaux indispensables à la diffusion de son autorité et de son action. Après son Indépendance, le Maroc, qui héritait d'un maillage relativement lâche, démultiplia provinces, préfectures et cercles, de façon à asseoir l'autorité du pouvoir centralisateur. Si dans les années 1970, le Maroc administratif se composait de 7 régions divisées en une trentaine de provinces plus une préfecture indépendante pour Casablanca, il comprend aujourd'hui 16 régions, elles-mêmes subdivisées en 70 provinces et préfectures, à leur tour dessinées en 1547 communes (1298 rurales et 249 urbaines).

Une première mesure timide de décentralisation fut prise avec la charte communale de 1960, révisée en 1976, puis une autre plus vigoureuse en 2002, accordant le statut de collectivité territoriale aux communes. Toutefois, le Ministère de l'Intérieur maintient un contrôle étroit sur toute décision en termes de fiscalité, de budget, d'initiative identitaire ou patrimoniale, ou d'action avec des partenaires extérieurs, par la voix du Caïd pour les communes rurales, du Pacha pour les communes urbaines, ou du Wali pour les chefs-lieux de Préfectures et de Provinces.

Une autre phase de décentralisation est amorcée avec la politique de régionalisation (1996). La question du statut du Sahara occidental prolonge aujourd'hui la question régionale dans son découpage et surtout son ou ses degrés d'autonomie. Pour l'heure, les nouvelles régions, dotées à leur tour du statut de collectivités locales, représentent pour l'Etat l'échelon pertinent pour mettre en œuvre des stratégies de développement passant par la contractualisation et l'autonomie financière. Néanmoins, cette réforme récente du statut de la Région reste encore soumise au poids considérable des représentants directs du Roi (Wali et Gouverneur), dans la mesure où les conseils régionaux sont quasi totalement dénués de capacité technique, et que celles de l'Etat en région (les Inspections Régionales de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, IRATE) ne sont généralement guère mieux loties.

Depuis 2000 : la politique rénovée d'aménagement du territoire

Un nouveau ministère spécifique, un grand débat, un schéma national

D'abord rattaché au Ministère de l'habitat (1977), puis intégré au Ministère de l'Intérieur (1985), l'Aménagement du Territoire devient un ministère à part entière en 1998, avec l'arrivée de la gauche au pouvoir. Le socialiste Mohamed El Yazghi opère un tournant vis-à-vis de la référence habituelle à la planification et se tourne vers les acteurs locaux. Le Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT), évoqué depuis 1991, trouve son aboutissement en 2000 à travers l'organisation déconcentrée d'un grand débat national.

Le discours du roi Mohamed VI, du 26 janvier 2000, marque officiellement le lancement de la politique publique actuelle d'Aménagement du Territoire selon une approche innovante au Maroc : associer les acteurs locaux à la définition des orientations étatiques et partager les responsabilités.

Une Charte d'Aménagement du Territoire et du Développement Durable (2001) vient acter cet engagement de l'Etat à s'aider de la participation citoyenne, que le souverain marocain veut "départir de la conception obsolète faisant de l'Etat le distributeur exclusif des richesses et le responsable unique". En 2002, le Ministère

de l'Aménagement du Territoire est remanié : il perd la direction de l'Urbanisme et l'Habitat, mais gagne celles de l'Eau et l'Environnement (MATEE).

Le SNAT, enfin validé en 2003, est un document d'orientation visant à déterminer par des approches systémiques des espaces d'intervention prioritaires dans le domaine du développement et de l'équité socio-spatiale. La volonté affichée de promouvoir les spécificités territoriales dans un objectif global de développement, s'exprime notamment au travers de la notion de «synergie différentielle», qui consiste à appréhender l'aménagement et le développement selon la formule suivante : «de chaque territoire selon ses potentialités économiques, à chaque territoire selon ses besoins sociaux ».

La longue marche vers l'action interministérielle et la régionalisation

Ministère récent, sans portée opérationnelle concrète, dotée d'une administration restreinte et qui s'appuie sur un échelon déconcentré encore faible, le MATEE ne peut agir pour l'instant que par la conviction à l'égard des grands ministères à fort pouvoir d'action, comme ceux de l'intérieur, de l'équipement, de l'habitat ou de l'agriculture.

Par les Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire (SRAT), dont les premiers ont été lancés en 2005, il s'engage dans la quête difficile de l'action inter-ministérielle et de la régionalisation. Comptant sur l'appui stratégique des Wali, sans lesquels aucun arbitrage ne peut encore être rendu, il s'efforce parallèlement de rencontrer sur le terrain une société civile et des élus régionaux en voie d'affirmation. On voit que se bousculent à l'agenda des enjeux aussi variés, et parfois contradictoires, que la réforme de l'Etat, la déconcentration, la décentralisation, la participation citoyenne, la planification par projet de territoires. Il est clair que ces chantiers prendront du temps.

Cependant, d'autres acteurs développent des actions d'aménagement plus ou moins convergentes avec les efforts du MATEE. Ainsi, les grandes agences de développement (Agence des Provinces du Nord, Agence Tanger-Méditerranée), qui s'appuient sur la Caisse des Dépôts, agissent avec des moyens importants directement soutenus par le Roi, et qui attirent les investissements étrangers, en particulier pour la réalisation de projets d'équipement et de développement. Ou encore les ONG qui interviennent en lien étroit avec les collectivités de base et avec le soutien d'une expertise internationale pragmatique, en particulier dans les nombreux bidonvilles en matière d'action sociale, urbaine et économique.

Les enjeux et les grands chantiers actuels

Dans l'objectif d'optimiser la hiérarchisation des territoires tout en promouvant l'équité socio-spatiale, le SNAT a dégagé des pôles de croissance :

- l'Aire Métropolitaine Centrale, sur la façade atlantique allant de Kénitra à El Jadida, comprenant les capitales économiques et administratives que sont respectivement Casablanca (Dar Blida) et Rabat. Cette façade atlantique joue le rôle principal de récepteur-émetteur des flux et des échanges mondialisés en direction du monde occidental.
- deux espaces projets que sont les bi-pôles en construction de Tanger-Tétouan, tourné vers l'espace européen, et de Fes-Meknes, en position de carrefour avec les voisins du Maghreb).
- cinq pôles de développement conçus dans la perspective de l'ouverture internationale : Nador (portail méditerranéen du Nord-Est), Oujda-Berkane (en position frontalière avec le grand est), Marrakech (centre sud, tourisme, plaine agricole du Haouz, ville recevant les populations du Haut-Atlas), Beni Mlal et Tadla (à la jonction du Haut Atlas et du Moyen Atlas, fort potentiel patrimonial à valoriser dans un axe pour le moment vide entre Marrakech et Fes), Agadir (vocation portuaire et touristique, porte vers les voisins du continent Africain et plaine du Souss).

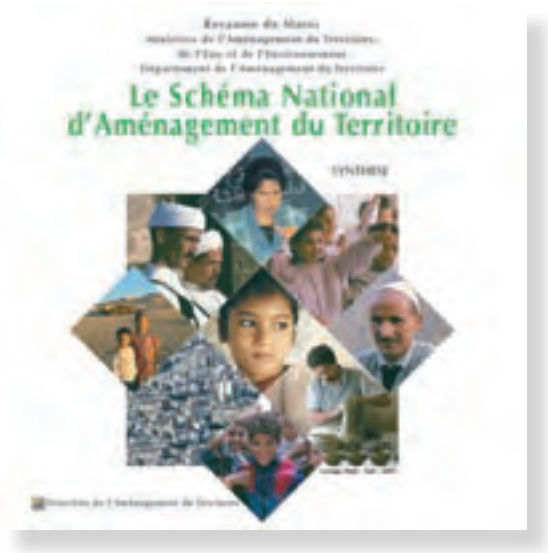
Quant à la majeure partie de l'espace rural, correspondant pour l'essentiel aux montagnes et oasis, encore lourdement handicapé par le manque d'infrastructures, la charge démographique et la faible valorisation de leurs potentialités, ses perspectives de développement relèvent d'un ajustement du réseau urbain des moyennes et petites villes, destiné à structurer les territoires. D'où l'intérêt des villes moyennes telles qu'Errachidia ou Ouarzazate, nœuds stratégiques d'un réseau d'équilibre de l'arrière-pays.

Dans toutes ces situations, tandis que les régions ont vocation à devenir les référents territoriaux de développement par leur SRAT, est désormais acceptée l'idée de territoires de projets différents des découpages

institutionnels. Ils peuvent prendre des formes très variées qui vont du Parc national à la reconnaissance du Système Productif Localisé, en passant par les agences urbaines, anciennement implantées, voire, à une autre échelle, les agences de bassin, qui promeuvent une approche intégrée de la ressource en eau. A ces territoires de projet, s'ajoutent les espaces d'intervention des grandes opérations nationales d'insertion dans la mondialisation, tel que le Plan Azur qui prévoit le développement de cinq nouvelles stations balnéaires pour atteindre les 10 millions de touristes à l'horizon 2010, ou le projet industrialo-portuaire de Tanger-Tétouan.

Dans les contextes ruraux marginalisés, même si la tribu n'est plus une entité politique et administrative au devant de la scène, les liens de lignage demeurent prégnants avec, en filigrane, toute une structuration sociale collective de base. Aussi la tribu et ses fractions persistent au travers de référents identitaires et de cadre d'appartenance, de mobilisation, tant en termes d'alliances que d'oppositions. L'argent des Marocains résidant à l'étranger, et l'action des ONG auprès de ces communautés rurales, affrontent ce que de larges portions du Maroc vivent comme un désengagement chronique de l'Etat, même si la progression de la scolarisation et de l'électrification ont marqué ces dernières années.

L'affirmation, par le SNAT, d'une politique rénovée d'aménagement du territoire n'en est que plus cruciale. Cette politique volontariste ne pourra cependant porter ses fruits qu'à travers une profonde mutation des modalités de l'action publique et au-delà d'elles, de l'ensemble de la société marocaine, dans ses composantes civile et politique. Pour l'heure différentes dynamiques sont à l'œuvre sans réelle coordination avec le SNAT : celle des grands projets (plan Azur, agence Tanger-Méditerranée...) qui relèvent d'une logique de **concession** et drainent les financements les plus importants ; celle de la **participation** davantage portée par les ONG que par les municipalités ; et enfin celle d'une **régionalisation** multiforme avec des agences de développement autonomes pour le Nord et le Sud, rattachées au pouvoir central, et avec des organes régionalisés de la fonction publique d'Etat. Le chantier de l'Aménagement du territoire est donc aussi celui de la coordination des nombreuses actions et dynamiques dans ce pays émergent.



Pour en savoir

Royaume du Maroc. Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement. DAT. Schéma National d'Aménagement du Territoire. Synthèse. 2003

NACIRI Mohammed, 1999 : Territoire : contrôler ou développer, le dilemme du pouvoir depuis un siècle. In Monde arabe, Maghreb Machreq, n°164.

www.mincom.gov.ma : site officiel du Royaume du Maroc

www.matee.gov.ma : site du ministère de l'aménagement du territoire, l'eau et l'environnement.

www.inau.ac.ma : site de l'Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme

www.irmcmaghreb.org : site de l'Institut de Recherche sur le Maghreb Contemporain

www.telquel-online.com : site de presse critique

Niger

La nébuleuse des projets de développement peut-elle se muer en gouvernement local ?

Quel profil...?

Participation

Décentralisation

Autonomie

Quelle logique d'intervention...?

Territoriale

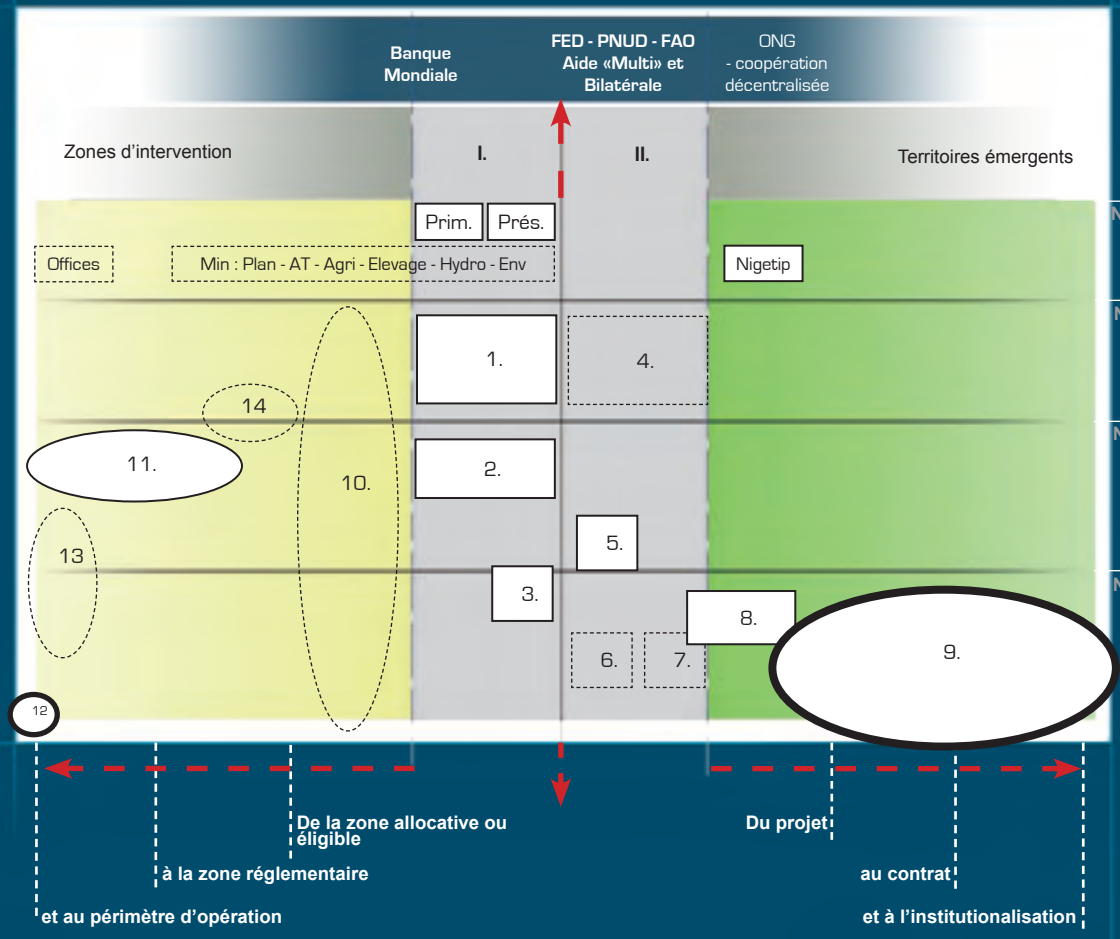
Zonale

Quelques repères...

Superficie :	*1 266 700 km²*
Population 2004 :	*11 millions d'hab.*
Densité 2004 :	*9,0 hab./km²*
IDH 2002 :	*0,292*
PIB./hab. 2002 :	*800 $ US*
Taux d'alphabétisation (% 15 ans et plus) 2002 :	*17,1 %*
Espérance de vie 2002 :	*46*

Le découpage départemental au Niger

Conception - Réalisation : Mathieu ESTERNI I-tem consultant



Légende

- Structure ou acteur institutionnel
- Structure ou acteur non-institutionnel

Poids en matière d'aménagement :

- Fort
- Moyen
- Faible

I. Territoires de l'administration de l'Etat

1. Gouvernorats (ex. départements)
2. Préfectures (ex. arrondissements)
3. Sous-préfectures (ex. postes administratifs)

II. Territoires de «libre administration» (coll. terr.)

4. Régions
5. Communautés urbaines
6. Communes urbaines
7. Communes rurales
8. Cantons et groupements

III. Zones d'intervention

10. Zone des cultures / Zone pastorale
11. Projets intégrés
12. Sites du Programme Spécial du Président (PSP)
13. Périmètres des offices
14. Parcs et réserves

IV. Territoires émergents

9. Structures Locales de Gestion des projets (SLG)

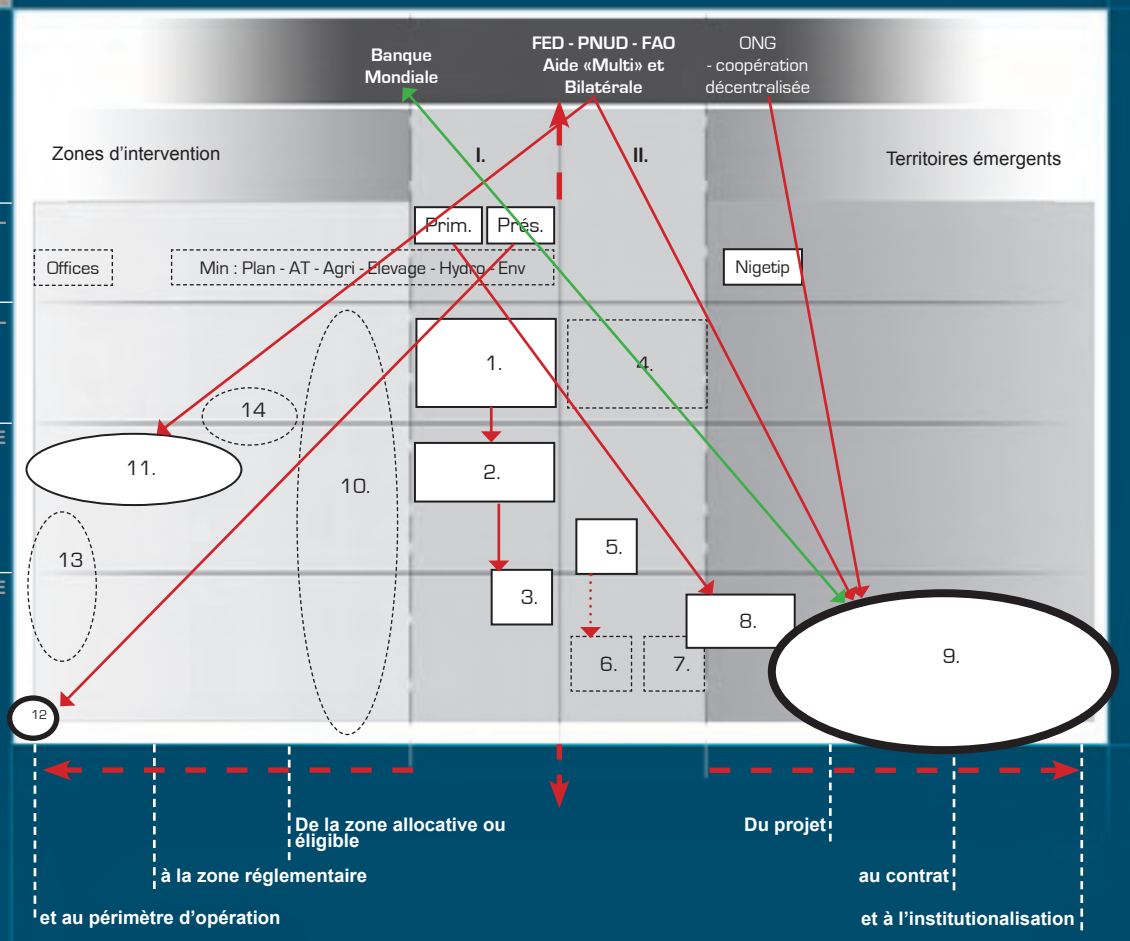
Graphe
des acteurs et des espaces de l'aménagement et du développement

Jeux
d'acteurs en matière d'aménagement et de développement

Flux
financiers impliquant les sphères publiques et privées

Frise
chronologique des événements importants en matière de politiques d'aménagement

Profil
de l'intervention en matière d'aménagement et de développement



I. Territoires de l'administration de l'Etat

1. Gouvernorats (ex. départements)
2. Préfectures (ex. arrondissements)
3. Sous-préfectures (ex. postes administratifs)

II. Territoires de «libre administration» (coll. terr.)

4. Régions
5. Communautés urbaines
6. Communes urbaines
7. Communes rurales
8. Cantons et groupements

III. Zones d'intervention

10. Zone des cultures / Zone pastorale
11. Projets intégrés
12. Sites du Programme Spécial du Président (PSP)
13. Périmètres des offices
14. Parcs et réserves

IV. Territoires émergents

9. Structures Locales de Gestion des projets (SLG)

pas de relation / étanchéité #
relation hiérarchique *(vers le subordonné)*
subsidiarité *(sens de la délégation)*
partenariat / contractualisation
concession

Légende

Graphe
des acteurs et des espaces de l'aménagement et du développement

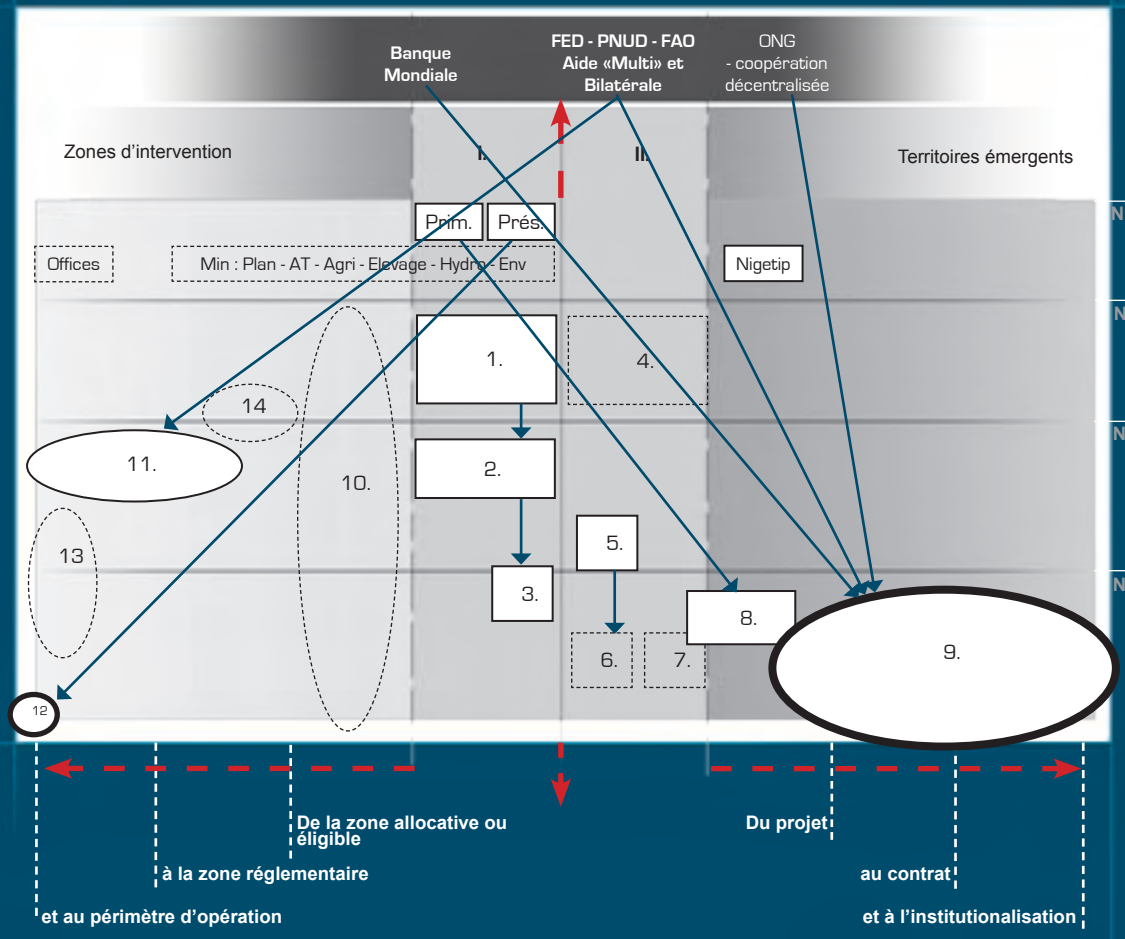
Jeux
d'acteurs en matière d'aménagement et de développement

Flux
financiers impliquant les sphères publiques et privées

Frise
chronologique des événements importants en matière de politiques d'aménagement

Profil
de l'intervention en matière d'aménagement et de développement

Conception - réalisation : **I-tem** - Mathieu ESTERNI consultant



Légende

- Apport de fonds para-publics
- Apport de fonds privés
- Acteurs privés

I. Territoires de l'administration de l'Etat

1. Gouvernorats (ex. départements)
2. Préfectures (ex. arrondissements)
3. Sous-préfectures (ex. postes administratifs)

II. Territoires de «libre administration» (coll. terr.)

4. Régions
5. Communautés urbaines
6. Communes urbaines
7. Communes rurales
8. Cantons et groupements

III. Zones d'intervention

10. Zone des cultures / Zone pastorale
11. Projets intégrés
12. Sites du Programme Spécial du Président (PSP)
13. Périmètres des offices
14. Parcs et réserves

IV. Territoires émergents

9. Structures Locales de Gestion des projets (SLG)

Graphe
des acteurs et des espaces de l'aménagement et du développement

Jeux
d'acteurs en matière d'aménagement et de développement

Flux
financiers impliquant les sphères publiques et privées

Frise
chronologique des événements importants en matière de politiques d'aménagement

Profil
de l'intervention en matière d'aménagement et de développement

Les dates clés de l'aménagement

Les dates clés de l'évolution politique

1950

1960 — *Indépendance*

1961 — ***Décret de délimitation de la zone d'agriculture sous pluie***

1968 - 1974 : Grave sécheresse

1970

Route de l'Unité, développement d'Arlit, projets sectoriels et grands projets intégrés

1974 — *Coup d'État militaire*

1970 - 1984 : Boom de l'Uranium

1983 — ***Mise en place du système d'encadrement corporatiste de la Société de développement***

1984

1984 — *Grave sécheresse*

L'ère des projets ONG

1990 — *Fermeture de l'Algérie*

1991 — *Conférence nationale et démocratisation*

1992 - 2003 : Embargo sur la Lybie et trafic
1992 - 1995 : Rébellion touareg

1994 — ***Première loi sur la municipalisation***

1995 — ***Adoption du principe de régionalisation dans les accords de paix avec la Rébellion***

1996 — *Coup d'État militaire*

1999 — *Coup d'État militaire*

2000 — ***Programme spécial du Président***

2001 — ***Loi sur l'Aménagement du Territoire***

2004 — *Premières élections locales*

2005 — *Famine rurale*
Installation des municipalités

Graphe
des acteurs et des espaces de l'aménagement et du développement

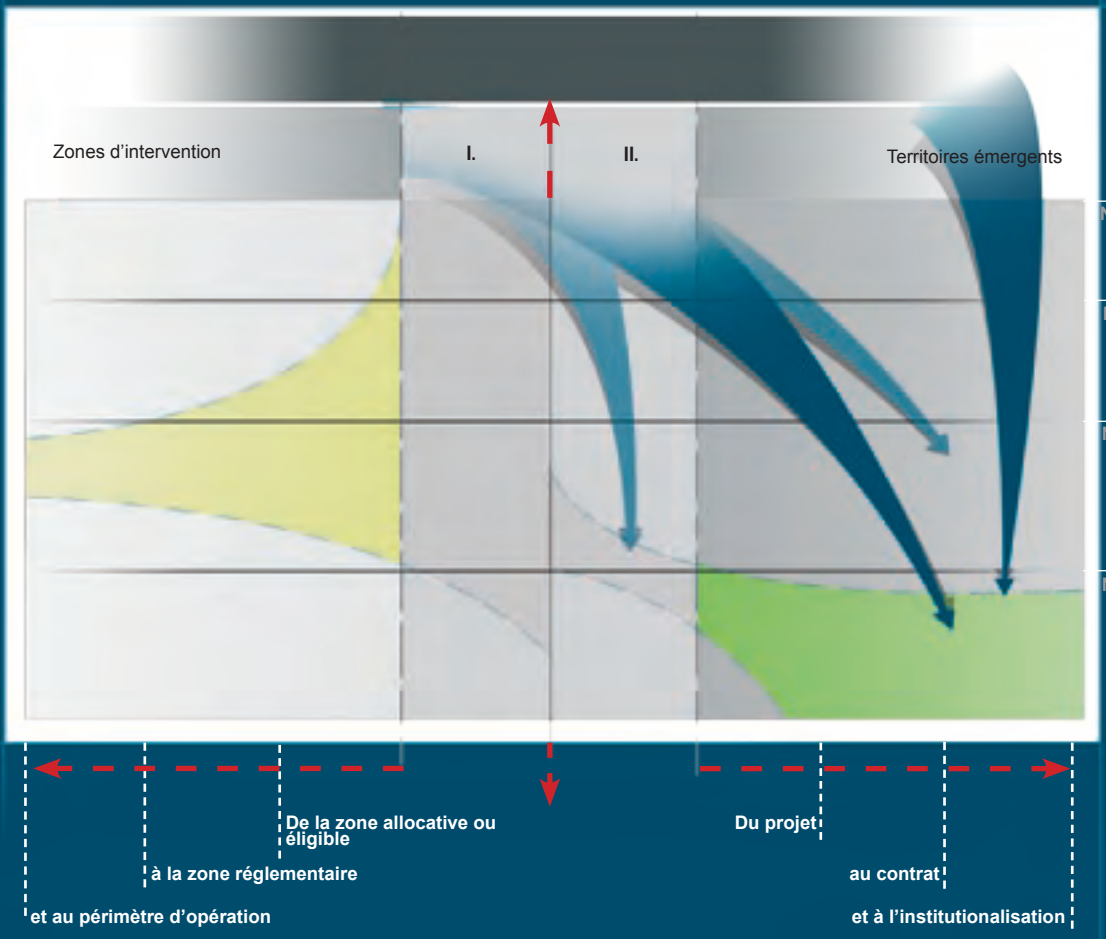
Jeux
d'acteurs en matière d'aménagement et de développement

Flux
financiers impliquant les sphères publiques et privées

Frise
chronologique des événements importants en matière de politiques d'aménagement

Profil
de l'intervention en matière d'aménagement et de développement

Niger

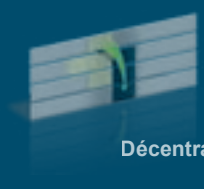


Légende

Profil de l'intervention

Tendance à l'œuvre

Participation



Décentralisation

Autonomie

Graphe
des acteurs et des espaces de l'aménagement et du développement

Jeux
d'acteurs en matière d'aménagement et de développement

Flux
financiers impliquant les sphères publiques et privées

Frise
chronologique des événements importants en matière de politiques d'aménagement

Profil
de l'intervention en matière d'aménagement et de développement

Le Niger

La nébuleuse des projets de développement peut-elle se muer en gouvernement local ?

Frédéric Giraut

Mansour Moutari

Pauvre parmi les pauvres, le Niger est non seulement un des Pays les Moins Avancés, mais il présente l'Indice de Développement Humain le plus bas du monde (0, 292 en 2002). Des indicateurs spécifiques comme le niveau très faible d'alphabétisation féminine (moins de 10%), la couverture sanitaire très lâche (0, 03 médecin/1000 hab.) et le niveau élevé de fécondité (Indice synthétique de fécondité de 8 enfants par femme) sont particulièrement inquiétants. L'année 2005 aura ainsi été marquée par une famine sévère dans le monde rural que la sécheresse ne suffit pas à expliquer.

Le Niger, aux confins de la zone franc, est un vaste pays Sahélien enclavé et aux trois quarts aride. L'espace nigérien apparaît comme particulièrement déséquilibré et éclaté. Un nord saharien, domaine du nomadisme international, mais aussi siège de ressources minérales (l'Uranium) et touristiques (Agadez, l'Aïr et le Ténéré), un sud dense appartenant à l'aire transfrontalière haoussa et un coin sud-ouest où passe le Fleuve et où siège la capitale avec ses taux de croissance impressionnants. Enfin l'opposition entre une zone soudanienne dévolue à l'agriculture sous pluie et une zone sahélienne domaine du pastoralisme masque les imbrications et les problèmes d'une société profondément agropastorale.

Après le boom de l'uranium des années 1975-1982, le Niger est marqué depuis le milieu des années 1980 par une grave crise politique, sociale et économique. A ce titre, il n'a pas pu bénéficier des mêmes programmes d'investissement de la part des institutions internationales que ses voisins sahéliens. Le Niger apparaît par bien des aspects comme l'archétype de la faillite du développement de l'Etat rentier où, à un Etat aménageur tout puissant, a succédé le règne des projets des ONG et de la coopération décentralisée.

A l'heure de la Décentralisation longtemps repoussée, une question s'y pose avec force comme peut être nulle part ailleurs : comment le gouvernement local va t-il pouvoir récupérer les seules ressources logistiques, financières et techniques qui existent dans le champ du développement et qui reposent aujourd'hui sur les projets encadrés par les ONG et la coopération bi et multilatérale ?

L'Etat rentier et les bailleurs de fonds aménageurs

Après l'Indépendance et surtout avec les revenus de l'Uranium qui s'accroissent considérablement à partir de 1974, l'État se fait «bâtisseur» et emprunteur. La construction du territoire de l'Etat-nation s'opère par deux grands types de moyens :

L'équipement et l'aménagement du territoire

C'est l'époque des grandes infrastructures routières : axes structurants à l'échelle nationale (route de l'Unité) et antennes en direction des principaux sites d'extraction de richesses naturelles (route de l'Uranium, qui relie également le Nord touristique au Niger méridional). Parallèlement, un effort d'équipement des villes principales («métropoles régionales») est entrepris, ainsi qu'une diffusion des services administratifs vers le bas de l'armature urbaine.

Le développement programmé par grandes aires et par zones

Le cadre régional (département) est conçu dès les années 1960 comme celui de la planification. Les services du plan y prennent place, tandis qu'un fonds de développement régional est prévu mais ne sera jamais alimenté. La régionalisation de l'aménagement est assurée par les grands projets financés par les bailleurs de fonds internationaux qui prennent pour cadre les départements ou les arrondissements et confient la maîtrise d'ouvrage aux services déconcentrés de l'État.

Parallèlement, la plupart des programmes sectoriels de mise en valeur des ressources sont conçus par zones climatiques et par milieux spécifiques. La limite officielle des cultures sous pluies, qui matérialise le zonage climatique, prend valeur de frontière intangible entre mondes agricole et pastoral.

Les milieux spécifiques font l'objet de programmes :

- équipement industriel du bassin arachidier ;
- valorisation des ressources minières de l'Aïr pour l'uranium et le charbon, et du site de Malbaza pour l'implantation d'une cimenterie ;
- périmètres irrigués pour la riziculture et le maraîchage, essentiellement sur les rives du fleuve ;
- extension à l'Aïr du domaine faisant l'objet de mesures conservatoires (Parcs nationaux, réserves de faune, forêts classées) : au total 6% des 1 267 000 km^2 du Niger sont des aires protégées.

La tyrannie des offices

Les outils spécifiques de la politique volontariste de construction et d'aménagement du territoire de l'Etat-nation vont se multiplier sous forme d'offices publics, d'établissements publics ou encore de sociétés d'économie mixte pour prendre place dans l'imposant dispositif d'encadrement public et parapublic de la production, des échanges et de l'aménagement.

L'aménagement du territoire s'effectue donc à grands coups d'axes unificateurs, de zones fonctionnelles et spécialisées par «vocation», et de grandes régions, terrains des «éléphants blancs".

Un système en crise

Un ensemble de crises liées entre elles de manière systémique affectent l'économie politique nigérienne depuis le début des années 80, engendrant toute une série de mutations dans le fonctionnement des institutions et de l'économie et dans l'organisation de l'espace.

A la base on trouve la crise d'un certain modèle de constitution de l'État-nation et de développement par un État rentier aménageur, appliquant un projet relevant exclusivement du «top down». Dans le cas nigérien, ce modèle de développement se traduisait par une économie dépendante de l'extérieur mais totalement encadrée par l'appareil d'État reposant essentiellement sur quatre piliers :

- le principal, l'extraction de l'uranium à partir de l'enclave d'Arlit dans l'Aïr rattachée au réseau méridional par une antenne routière ;
- les grands projets issus de l'aide bilatérale qui obéissent à un mode d'intervention lourde pourvoyeur d'infrastructures selon une logique de spécialisation zonale et d'équipement par grandes régions ;
- une économie agraire marchande liée à la traite de l'arachide, assez tôt diversifiée grâce à l'élevage et au maraîchage ;
- le tourisme international essentiellement déployé sur le Nord à partir du pôle d'Agadez.

Ces «secteurs» économiques, parfois animés par des sociétés étrangères (uranium et tourisme), évoluent dans un encadrement étatique étroit. Cet encadrement est assuré par une fonction publique pléthorique constituée de grandes administrations, de sociétés et d'offices qui contrôlent, outre la production industrielle, l'essentiel des filières commerciales des produits d'exportation et d'importation. Ce contrôle étatique s'étend à l'ensemble de la société avec la mainmise de l'administration et du parti unique sur les collectivités territoriales, sur les comités techniques ou consultatifs, ou encore sur les « conseils de développement » constitués à tous les niveaux comme l'assemblée corporative des forces vives (jeunesse, femmes) et traditionnelles (autorités coutumières et religieuses). La caporalisation d'une chefferie dite coutumière d'abord tenue à l'écart par le pouvoir civil, puis fortement sollicitée par le pouvoir militaire rentre dans cette logique de contrôle systématique. La « société de développement » prônée par le régime dès les années 1980 doit d'abord être vue sous cet angle et plus généralement celui du phagocytage systématique des instances de représentations sociales, économiques et politiques,

La faillite politique et économique de ce système est parallèle à la promotion, à l'échelle continentale, et même planétaire, d'autres modes d'intervention et d'autres modèles de développement qui prônent tous à un titre ou à un autre la décentralisation et la reconnaissance et l'implication de l'ensemble des acteurs locaux.

Ainsi une mutation profonde s'amorce dans les années 80 pour affecter progressivement, mais de manière concomitante, les fonctionnements économiques, administratifs, politiques et territoriaux. En schématisant, il est possible de distinguer ce qui relève du domaine économique et ce qui relève du domaine institutionnel.

Privatisation et envahissement de l'informel dans la sphère économique

Le démantèlement progressif de l'appareil d'administration publique de l'économie s'est accompagné du développement d'un secteur privé légal dans certains domaines auparavant monopolisés (import-export, télécommunications, bureaux d'études d'aménagement et de développement rural). La constitution d'une agence (la Nigetip) contrôlée d'abord par la Banque mondiale puis par l'aide bilatérale, à qui les bailleurs de fonds et les collectivités locales délèguent la maîtrise d'ouvrage des travaux d'équipement et d'aménagement, s'inscrit également dans ce processus de recul de l'administration publique.

La prolifération des activités informelles et illégales est un autre aspect des mutations structurelles en cours. Si ces activités ne sont pas nouvelles, leur poids croissant dans l'économie globale et urbaine en particulier change la nature des fonctions urbaines et nécessite de repenser les modes de mobilisation des ressources locales, fiscales notamment. Le développement de l'orpaillage et l'apparition de cités champignons est un aspect anecdotique de ce phénomène. Mais de manière plus significative de nouvelles filières réactualisent des courants commerciaux pour des produits de contrebande, mais aussi pour le vivrier marchand et plus généralement les produits de consommation d'origine continentale. Avec ces filières, ce sont des chaînes de marchés et de cités qui sont animées indépendamment des fonctions de chef-lieu administratif. La dynamique urbaine enregistre donc cette mutation globale avec une modification en profondeur des fonctions urbaines et du rôle du statut administratif.

A la recherche de la participation, l'amorce *de bouleversements institutionnels*

Dans le domaine institutionnel, l'impératif de la mobilisation et de la «participation» des populations comme relais aux interventions étatiques est tôt apparu. Il fut en quelque sorte théorisé à partir du milieu des années 80 avec les institutions de «la Société de développement», prémisse d'un désengagement de l'État en matière notamment d'équipement et de service public, et occasion d'instaurer un parti unique corporatiste d'un genre nouveau. L'expérience eut cependant un aspect précurseur par sa mobilisation systématique de la société civile aux côtés d'une chefferie systématiquement représentée mais toutes deux aux ordres d'un pouvoir militaire.

Municipalisons, il en restera toujours quelque chose

La fin des années 1980 est marquée par une progression de la municipalisation sous tutelle administrative mais livrée à elle même sur un plan financier. Dans la quête du relais participatif des populations, les pouvoirs publics semblent avoir cédé à une injonction : municipalisez, il en restera toujours quelque chose ! Ce sont 14 nouvelles communes qui vinrent rejoindre les sept préalablement installées. Mais il faut attendre les années 1990 avec les injonctions des bailleurs de fonds, les revendications populaires et le règlement du conflit avec la Rébellion Touareg qui prévoit la régionalisation pour qu'une véritable Décentralisation soit à l'ordre du jour. Les collectivités locales et notamment la municipalisation effective et intégrale du territoire ne se mettant en place qu'en 2005 après bien des atermoiements et deux coups d'Etat.

Du fait de l'absence de pouvoirs municipaux élus, la coopération décentralisée sous forme de jumelages-coopération est encore assez peu développée mais elle est particulièrement active et innovante - avec notamment l'interface de l'ONG Association Française des Volontaires du Progrès puis de l'ONG Nigérienne ANIYA qui en est une émanation, et bénéficiant du soutien de la coopération française. Ces jumelages concernent quelques villes de la région du fleuve (Tillabéri, Dogondoutchi, Filingué, Ayorou, CU de Niamey) jumelées à des communes françaises de l'Essonne (Juvisy, Orsay, Athis Mons, Vert-le- Petit) ainsi que le Conseil général et la Communauté du Val d'Orge, ainsi que quelques rares collectivités de l'Est et du Nord

Le projet nouveau est arrivé

Aux grands projets régionaux ou sectoriels au bilan bien maigre et ayant surtout bénéficié aux cités centres logistiques, succédèrent à partir des années 1980, des projets locaux plus modestes et reposant sur la participation des populations concernées. Ils affirment souvent des principes antiurbains, même si dans les faits ils continuent à conforter certaines places locales et régionales.

A Keïta, le projet de développement intégré (PIK) financé par la F.A.O. et la coopération italienne, qui intervint sur l'ensemble de l'arrondissement répondait à ces nouveaux principes d'intervention. Il est devenu une référence et offre aujourd'hui une légitimité dans le champ du développement au Président Tanja, Préfet de Tahoua à l'époque de ce projet.

Le primat de ces nouveaux projets plus locaux, intégrés et participatifs est lié au paradigme du développement «à la base» ou «bottom-up». Celui-ci s'impose désormais à la coopération qu'elle soit bilatérale, ou de plus en plus multilatérale et décentralisée avec implication quasi systématique d'organisations non gouvernementales. Le recensement de ces très nombreux projets qui animent le monde rural et urbain nigérien est désormais impossible et sa géographie relève des hasards des réseaux tissés par les acteurs de l'aide internationale, la définition de leurs domaines privilégiés d'intervention et le dynamisme, l'opportunisme et l'entregent des porteurs de projets locaux ou des « nouveaux courtiers » du développement local.

La région de Tanout (nord du département de Zinder) a ainsi fait l'objet d'une succession de projets durant les années 1980 et 1990 (la liste close au milieu des années 1990 est loin d'être exhaustive :

• «Projet Damergou», financé par la F.A.O. et la coopération italienne. Il fut mis en œuvre durant les années 80 sur l'arrondissement de Tanout dans son ensemble, ses objectifs de développement intégré portèrent aussi bien sur la restauration des sols que sur le développement des infrastructures et des équipements ruraux.

• Projet d'Élevage Niger Centre-Est (PENCE), financé par la Banque Mondiale entre 1980 et 1989, avec pour objectif atteint de créer six centres de ressources hydrauliques et sanitaires appelés «centres pastoraux».

• Projet Pastoral Nord Zinder (PPNZ), qui se proposait de «renforcer les capacités des communautés dans la gestion du développement local» et de «favoriser un processus d'autodéveloppement en zone pastorale». Financé par la coopération française avec l'appui d'ONG, son déroulement était prévu de 1996 à 2001, mais il fut arrêté en 1997, pour cause d'attaques répétées avec vol de véhicules.

Le dernier en date (PPNZ) tenta de se démarquer de ses prédécesseurs. La prise de distance fut totale vis à vis du «projet Damergou» au bilan apparemment catastrophique , puisque l'administration du PPNZ à Tanout refusa même d'occuper les locaux laissés vacants au voisinage de la sous-préfecture. En revanche la filiation avec le PENCE était revendiquée, mais avec l'affirmation d'une autre démarche qui reposait sur la responsabilisation des populations et sur la dimension territoriale et durable du projet qui privilégie donc la gestion des ressources en eau et en pâturages.

Dans ce véritable maquis de « projets de développement » difficile à identifier et assez illisible, des expériences de différente nature se développent.D'intéressantes expériences participationnistes qui n'idéalisent pas la « Communauté » ni ne relèguent au second plan la complexité et les contradictions locales ont tendance à se développer. Par exemple, un certain nombre de projets assument le fait de s'appuyer sur un groupe d'entrepreneurs locaux pour développer une activité comme celle d'accueil ou de guide et tentent de travailler la compatibilité de cette activité avec d'autres.

Citons l'exemple original du projet Girafe au Niger. Le dernier troupeau sauvage d'Afrique de l'Ouest est fixé aux alentours de Kouré à quelques dizaines de kilomètres à l'Est de Niamey. Un projet a organisé l'exploitation touristique de cette ressource sans instituer d'aire protégée, mais en formant des guides patentés et en instaurant des règles pour assurer la pérennité et la liberté relative du troupeau et rendre l'exploitation de sa présence sur un terroir acceptable et compatible avec les activités agropastorales (Luxereau, 2003).

Egalement, un certain nombre de projets qui s'inscrivent dans le champ de la gestion des ressources naturelles prennent acte de la pluralité des usages et des usagers potentiels d'un espace et cherchent à créer une instance de gestion et d'arbitrage pour l'usage et la préservation de la ressource.

Une expérience remarquable va dans ce sens autour de la forêt classée de Takiéta dans la zone sahélienne, la création d'un comité associant les représentants de différentes communautés villageoises et de plusieurs groupements d'éleveurs pour définir les modalités de gestion, d'exploitation et d'arbitrage entre les usages potentiellement conflictuels (Amadou & Vogt, 2003). L'espace protégé est ici conçu non comme un territoire patrimonialisable ou délégable, mais comme un lieu ressource qui s'inscrit dans différentes configurations à prendre en compte.

Ainsi la prolifération des projets de développement local, au delà de leur manque de coordination et de leur distribution aléatoire, peut aussi être vue comme une pépinière d'expériences participationnistes de développement local dans différents champs thématiques et selon différentes méthodes ou pratiques.

Gouvernement local et projets de développement, vers une fusion ?

Communes et projets : une convergence nécessaire

Près de 10 ans après la première tentative, des conseils municipaux (265 communes et 4 communautés urbaines) ont été élus et installés en 2005 sur tout le territoire nigérien comme premiers éléments d'un dispositif de gouvernement local et régional plus ambitieux. Néanmoins la rareté, voire pour certaines communes rurales non dotées d'un marché générateur de quelques taxes, la quasi absence de moyens financiers rend leur action dans le champ du développement local et de l'aménagement totalement tributaire des projets qui interviennent sur leur périmètre. Ceux-ci disposent en effet de financements, de moyens logistiques, d'un savoir faire et d'une légitimité. Certains programmes d'appui au développement local, ceux de la Coopération suisse dans la région de Gaya par exemple ont d'ailleurs tenté de préparer la municipalisation à partir de la sectorisation de leur action dans le département avec comme objectif de former des équipes pouvant intégrer les conseils municipaux ou travailler avec ces conseils sur un périmètre commun. Le découpage a obéi en fait à une approche terroir qui a parfois fait prévaloir le découpage cantonal de la chefferie, parfois des périmètres restreints ou élargis correspondant à des fiefs politiques. Il n'y a là rien de très original, mais la fusion voire la simple coopération avec les projets et leurs équipes d'animation n'en est que moins évidente. Il s'agit d'un enjeu de taille dans tout le pays. L'attitude des bailleurs de fonds et de l'aide bilatérale qui jusqu'ici ont dissocié appui au développement local sous forme de projets d'une part et appui technique et administratif à la mise en place de la décentralisation d'autre part, sera déterminante.

Un Etat repositionné

Dans ce nouveau paysage institutionnel, la question du repositionnement de l'Etat dans le champ du développement et de l'aménagement est également cruciale. Le Niger s'est d'ailleurs doté fin 2001 d'une des rares lois d'orientation de la politique d'aménagement du territoire de la sous-région. Loi qui recense les objectifs au niveau national et effectue un plaidoyer pour une planification accompagnant les processus de décentralisation et d'intégration ouest-africaine et continentale avec le NEPAD. Mais le repositionnement effectif de l'Etat passe concrétement par le lancement de programmes financés par le biais de la réduction de la dette, c'est ainsi que s'est constitué le Programme Spécial du Président. Avec un budget de près de 20 milliards de FCFA pour les années 2001-2002, le Président annonçait sur tout le territoire national et indépendamment de toute planification spatiale, la construction de 1000 classes, 1000 cases de santé, 100 mini-barrages, 100 puits pastoraux, 100 puits villageois et d'opérations de reboisement. L'accueil des jeux de la Francophonie à Niamey fin 2005 constitue également une opération susceptible de remettre en selle l'Etat dans le domaine des grands travaux.

Parallèlement, la Stratégie de Réduction de la Pauvreté, également liée à la réduction de la Dette et voulue par les bailleurs de fonds et notamment la Banque mondiale ainsi que le PNUD se base sur la multiplication des travaux communautaires ainsi que sur des actions sectorielles aux niveau national et local. Ce vaste programme, basé au niveau de la Primature, s'appuie sur l'administration des différents ministères concernés et sur la société civile, le principe de son pilotage repose sur un observatoire multicritère. Il s'agit là aussi d'une certaine réhabilitation de l'administration par rapport à l'époque d'hégémonie d'une structure comme la Nigetip, agence nigérienne de travaux d'intérêt public pour l'emploi, dans le champ de l'aménagement. Créée dans les années 1990 à l'initiative de la Banque mondiale pour sélectionner et exécuter en tant que maître d'ouvrage délégué des travaux financés par les bailleurs de fonds pour les collectivités locales, la Nigetip agence autonome est indépendante des ministères techniques et a pour doctrine de promouvoir un petit entrepreneuriat à qui est confiée la maîtrise d'œuvre. Aujourd'hui cette agence est davantage utilisée par l'aide bilatérale en direction des collectivités locales, tandis que les agences multilatérales interviennent prioritairement en direction de la société civile, via la Stratégie de réduction de la pauvreté.

C'est finalement encore du côté des projets que certaines rares initiatives d'aménagement du territoire peuvent voir le jour.

Mentionnons l'originale et innovante démarche de réhabilitation et de développement des « couloirs internationaux de transhumance » entre Niger, Bénin et Nigeria. Il s'agit de faire constater et accepter les emplacements de ces couloirs auprès des agriculteurs via les chefferies de canton et de village et auprès des autorités administratives, de matérialiser les emplacements des corridors par un système de bornes, de les aménager (ponts, puits et aires d'étape) et de confier la cogestion de ces aménagements à des collectifs locaux où sont représentés agriculteurs et pasteurs. Dotés de règles claires, ces collectifs sont chargés d'inventer et de développer les complémentarités autour des aménagements qui deviennent aussi des ressources génératrices d'activités et d'échanges. La nécessaire articulation d'un tel projet avec le nouveau dispositif municipal doit aussi être protégé de toute tentative de fiscalisation locale de la transhumance voire d'une remise en cause locale de l'aménagement.

Couloir international de transhumance au Niger.

L'enclos d'un nouveau forage, dans une aire d'étape du couloir du secteur de Filingué, en arrière-plan le couloir borné. (Photo F. Giraut, Janvier 2005)

Une telle réalisation pose à la fois la question de la convergence des projets de développement et du gouvernement local, et celle de la régulation et de la sécurisation des aménagements régionaux, nationaux et internationaux. Autant de questions aujourd'hui en suspens au Niger où **participation** et **décentralisation** doivent converger sans voir s'effacer toute régulation.

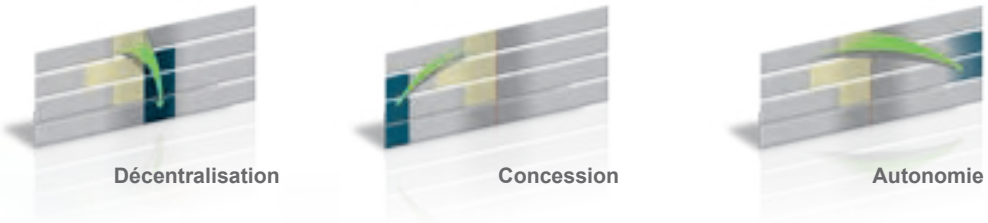
Pour en savoir

DAMBO L. et alii, 2002, Atlas national du Niger, Niamey : Ministère de l'Equipement et de l'Aménagement du Territoire

Philippines

L'aménagement en archipel : Cities, zones franches et régions autonomes

Quel profil...?

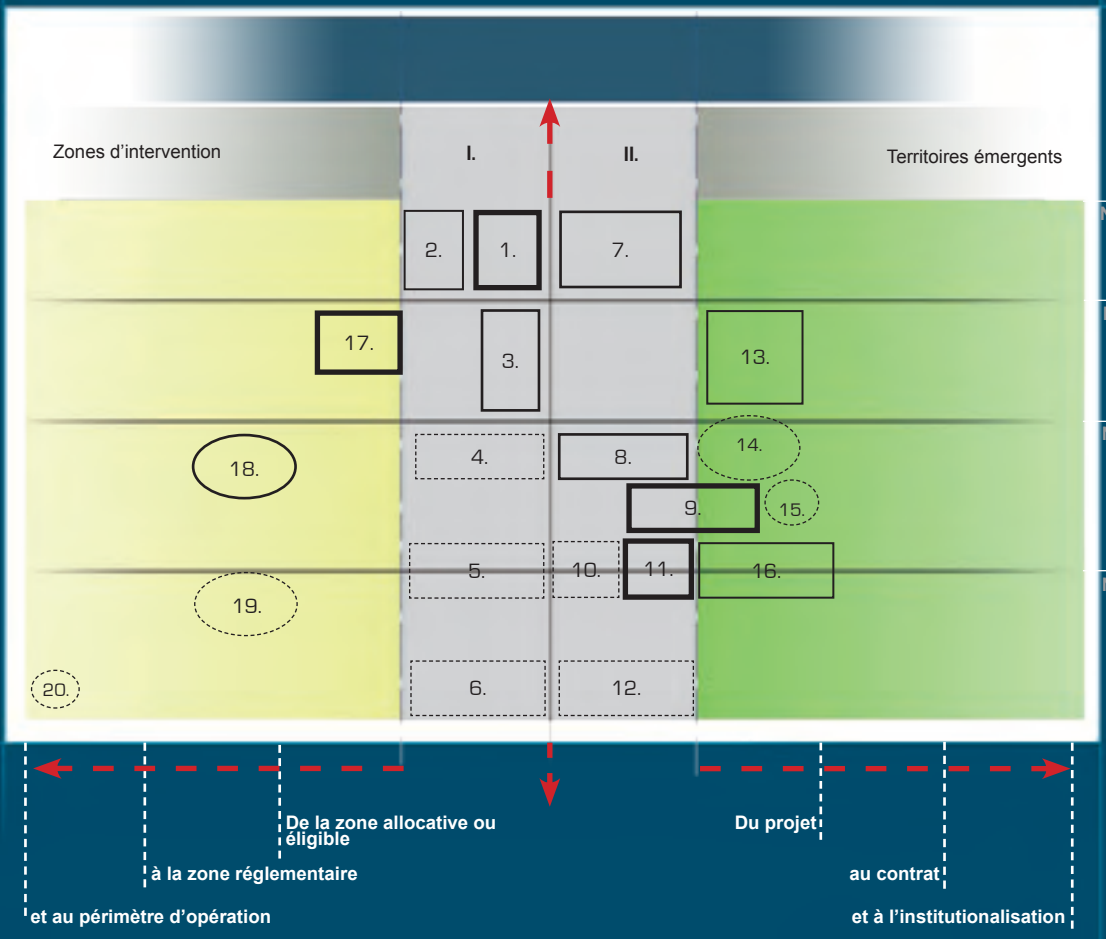


Quelle logique d'intervention...?

Quelques repères...

Superficie :	*298 170 km²*
Population 2004 :	*86 millions d'hab.*
Densité 2004 :	*289,2 hab./km²*
IDH 2002 :	*0,753*
PIB./hab. 2002 :	*4 170 $ US*
Taux d'alphabétisation (% 15 ans et plus) 2002 :	*92,6 %*
Espérance de vie 2002 :	*69,8*

Conception - Réalisation : Mathieu ESTERNI Item consultant
Source : JC. Gaillard 2005



Légende

- Structure ou acteur institutionnel
- Structure ou acteur non-institutionnel

Poids en matière d'aménagement :

- Fort
- Moyen
- Faible

I. Territoires de l'administration de l'Etat

1. National Economic and Development Authority
2. Departments
3. Region
4. Province
5. Municipality
6. Barangay (village)

II. Territoires de «libre administration» (coll. terr.)

7. Senate and Congress
8. Province
9. Congressman's district
10. Municipality
11. City
12. Barangay (village)

III. Territoires émergents

13. Autonomous regions (Cordillera Administrative Region & Autonomous Region in Muslim Mindanao
14. Indigenous People's ancestral domains
15. Industrial Forestry Management Areas, Protected Areas Community-Based Forest Management, Community-Based Forest Management
16. Metropolitan areas

IV. Zones d'intervention

17. Metro Manila Development Authority
18. Special Economic Zones, Industrial Estates, Export Processing Zones, Free Trade Zones, Tourist and Recreational Centers, IT Parks
19. National Parks, national reserves, hazard-prone areas
20. Concessions

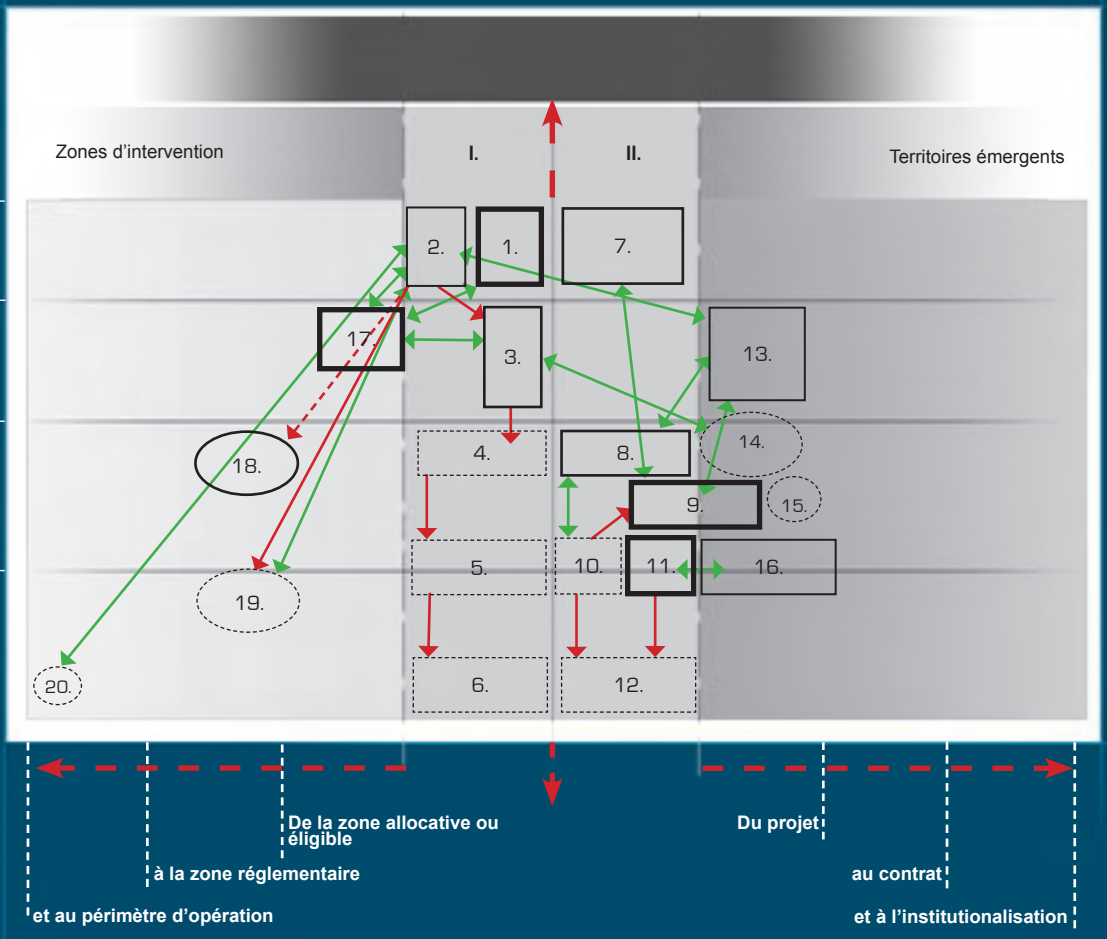
Graphe
des acteurs et des epaces de l'aménagement et du développement

Jeux
d'acteurs en matière d'aménagement et de développement

Profil
de l'intervention en matière d'aménagement et de développement

Frise
chronologique des événements importants en matière de politiques d'aménagement

Philippines



I. Territoires de l'administration de l'Etat

1. National Economic and Development Authority
2. Departments
3. Region
4. Province
5. Municipality
6. Barangay (village)

II. Territoires de «libre administration» (coll. terr.)

7. Senate and Congress
8. Province
9. Congressman's district
10. Municipality
11. City
12. Barangay (village)

III. Territoires émergents

13. Autonomous regions (Cordillera Administrative Region & Autonomous Region in Muslim Mindanao
14. Indigenous People's ancestral domains
15. Industrial Forestry Management Areas, Protected Areas Community-Based Forest Management, Community-Based Forest Management
16. Metropolitan areas

pas de relation / étanchéité #

relation hiérarchique *(vers le subordonné)*

subsidiarité *(sens de la délégation)*

partenariat / contractualisation

concession

Légende

IV. Zones d'intervention

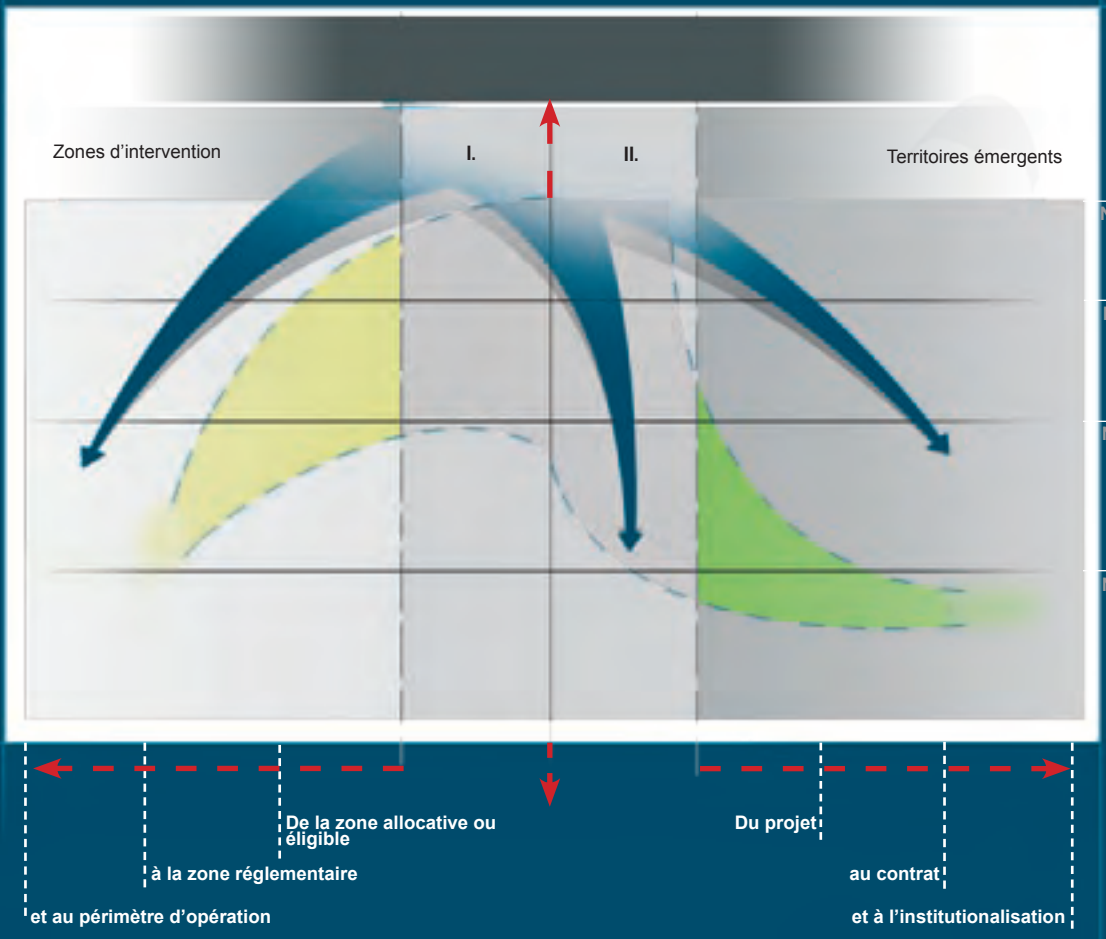
17. Metro Manila Development Authority
18. Special Economic Zones, Industrial Estates, Export Processing Zones, Free Trade Zones, Tourist and Recreational Centers, IT Parks
19. National Parks, national reserves, hazard-prone areas
20. Concessions

Graphe
des acteurs et des epaces de l'aménagement et du développement

Jeux
d'acteurs en matière d'aménagement et de développement

Profil
de l'intervention en matière d'aménagement et de développement

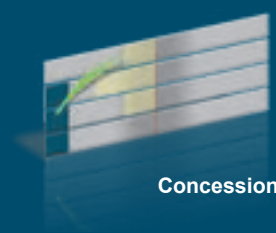
Frise
chronologique des événements importants en matière de politiques d'aménagement



Légende

- Profil de l'intervention
- Tendance à l'œuvre

Décentralisation


Concession

Autonomie

Graphe
des acteurs et des epaces de l'aménagement et du développement

Jeux
d'acteurs en matière d'aménagement et de développement

Profil
de l'intervention en matière d'aménagement et de développement

Frise
chronologique des événements importants en matière de politiques d'aménagement

Philippines

Les dates clés de l'aménagement

Les dates clés de l'évolution politique

1521 — Magellan arrive aux Philippines

Découpage précolonial en barangays

16 eme — Premier découpage en Provinces

Conquête espagnole

1890

1896 - 98 — Guerre philippo-espagnole

1898 - 1901 — Guerre américano - philippine

1910 - 1940 — 1ère politique de relogement vers Mindanao

Colonisation États-Unis

1935

1935 — First chartered City Cebu

Commonwealth

1942

1946 — Occupation Japonaise

1950

2eme vague de relogement vers Mindanao
1950 - 1970

1970 — Début du conflit Mindao (non achevé)

Fermeture de la frontière à Mindanao

1972 — Création des 12 premières Régions

1986 — « Peoples' Power I » - Chute de F. Marcos

1987 — Création de la Cordillera Administrative Region

1989 — Referendum Muslin

1989

1990 — Création de ARMM -

1992 — Retrait militaire - Etats-Unis

Développement des zones franches

Gouvernement Fidel V. Ramos

1998

2000 — « Peoples' Power 2 » - Chute de J. Estrada

Graphe
des acteurs et des epaces de l'aménagement et du développement

Jeux
d'acteurs en matière d'aménagement et de développement

Profil
de l'intervention en matière d'aménagement et de développement

Frise
chronologique des événements importants en matière de politiques d'aménagement

Les Philippines

L'aménagement en archipel: "Cities", zones franches et région autonome

Jean-Christophe Gaillard

Archipel d'Asie du Sud-Est aux héritages multiples, les Philippines connaissent une double problématique d'Aménagement du territoire. La première problématique est celle de la cohésion d'un ensemble dispersé par sa configuration d'archipel, par ses contrastes entre plaines et montagnes, par les risques volcaniques et par les particularismes ethno-politiques de ses marges. La seconde problématique est celle de l'arrimage à la mondialisation par son réseau de villes dominé par une grande capitale, par la valorisation de sites portuaires et aéroportuaires d'accueil d'investissements et par sa diaspora.

Les Philippines présentent en effet des caractéristiques singulières. Elles sont composées d'une poussière de plus de 7000 îles éparpillées en bordure ouest de l'océan Pacifique entre 5° et 20° de latitude Nord. Les dernières estimations font état de 86 millions de Philippins en 2004 ; la population continuant de croître à plus de 2,3 % par an. La densité de ce pays très montagneux atteint 290 hab./km2. Ce chiffre cache toutefois de très fortes disparités entre des plaines où la concentration de population dépasse largement les 1000 hab./km2, et des chaînes montagneuses beaucoup moins peuplées quoique mises sous pression par l'encombrement des plaines. Le dernier rapport du Programme des Nations Unies pour le Développement (2004) évalue l'Indice de Développement Humain (IDH) à 0,753 ; ce qui place les Philippines dans le haut du tableau des pays à « développement humain moyen ». La donnée brute de l'IDH doit être relativisée au regard des bons niveaux d'alphabétisation (92%), de scolarisation (81 % pour le primaire et le secondaire) et d'instruction (indice des Nations Unies de 0,89) en comparaison des revenus qui restent faibles (4170 US $/an/hab. à parité de pouvoir d'achat). De plus, 28% de la population vit avec moins de 216 US $ par an, soit le seuil de pauvreté admis pour le pays.

Un héritage complexe en matière d'aménagement

Lors de la conquête du pays par les colons espagnols au cours du 17ème siècle, les plaines des îles qui constituent aujourd'hui l'archipel étaient découpées en une multitude de petits royaumes féodaux musulmans dirigés par des 'datus'. Les chaînes montagneuses étaient, quant à elles, occupées par des groupes ethniques animistes. Les conquistadors espagnols s'efforcèrent d'unifier l'archipel dans le cadre de leur projet colonial qui s'accompagna d'un travail d'évangélisation et d'exploitation. Ils s'appuyèrent pour cela sur un quadruple maillage administratif hiérarchisé du village, à la municipalité puis à la province, le tout administré depuis la vice-couronne du Mexique. Le découpage des villages s'appuya très fortement sur la trame pré-coloniale des royaumes locaux. Au contraire, le tracé arbitraire des municipalités et des provinces évolua souvent au fil des siècles en fonction de la pression démographique, des besoins économiques et de l'ouverture de nouveaux fronts pionniers. En 1571, Manille devînt la capitale administrative et économique du pays au détriment de Cebu qui servait jusqu'alors de base avancée aux conquistadors espagnols. Les colons élevèrent également certaines villes au titre de *Villa* ou « Ville des Espagnols ».

La guerre d'indépendance face aux Espagnols entre 1896 et 1898 profita finalement aux Etats-Unis d'Amérique qui prirent progressivement le contrôle du pays entre 1898 et 1901. La période américaine fut marquée par la première vague de relogement de population de Luzon et des Visayas vers la grande île méridionale de Mindanao alors peu densément peuplée. Si les Américains avouaient vouloir décharger démographiquement le Nord du pays et ouvrir de nouvelles terres à l'agriculture, la politique de relogement masquait la volonté de diluer les communautés musulmanes du Sud, au sein de populations chrétiennes plus dociles. L'hostilité des Musulmans, le manque d'infrastructures et les ravages causés par des épidémies limitèrent cependant le succès de la campagne de relogement. En 1935, le gouvernement colonial américain offrit une plus grande autonomie aux Philippines au travers le « *Commonwealth* » à la tête duquel prirent place des dirigeants locaux. Le 24 février 1937, la ville de Cebu devint la première *Chartered City* ou « Cité à charte », ajoutant ainsi une nouvelle maille administrative à la trame hispanique pré-existante.

Les Japonais occupèrent l'archipel entre 1942 et 1945 sans laisser de trace en matière d'aménagement du territoire. Les Américains reprirent ensuite possession de l'archipel en 1945 avant d'attribuer l'indépendance aux Philippines en 1946. Les deux décennies qui ont fait suite à la Seconde guerre mondiale furent marquées par l'explosion démographique et par une redistribution massive de la population de Luzon et des Visayas en direction de l'île de Mindanao. Entre 1948 et 1960, 1,2 millions de paysans sans terre se sont installés dans le delta de la rivière Pulangui, dans la Allah Valley et sur le plateau de Bukidnon, attirés par les mesures attractives des gouvernements successifs (déplacements pris en charge, lopins de terre, matériaux de construction, semences et outils, support financier). La fermeture de la « frontière » à Mindanao au début des années 1970 correspondit au déclenchement du mouvement séparatiste musulman motivé par le renversement des équilibres ethno-démographiques et religieux.

L'année 1972 fut marquée par la mise en place de la loi martiale imposée par F. Marcos et la création des douze premières régions administratives. Si cette évolution territoriale répondait à un objectif avoué de déconcentration des administrations, il est admis que la création des régions visait également à diluer politiquement les adversaires au président en place. La chute pacifique de F. Marcos en 1986 marqua le début d'une série de mesures de réaménagement de l'espace philippin. En 1987, en réponse à un mouvement de protestation de plus en plus affirmé dans la Cordillère centrale de Luzon, le gouvernement de C. Aquino créa la *Cordillera Administrative Region* (CAR). Cette décision suscita un désir semblable au sein des communautés musulmanes du Sud de l'archipel et déboucha en 1989 sur un référendum destiné à définir les provinces qui allaient être incluses dans l'*Autonomous Region in Muslim Mindanao* (ARMM).

En 1992, le gouvernement de F. Ramos mit en place un agressif programme d'attraction des investissements étrangers basé sur la transformation en zones franches des infrastructures abandonnées par les Américains suite à leur retrait militaire du pays la même année. Les installations aéroportuaires et navales des bases de Clark et Subic, au nord de Manille, furent ainsi intégrées dans un « corridor de croissance » qui inclue également la capitale. Cette région est aujourd'hui devenue le moteur économique de l'archipel.

Un système à la fois centralisé et aux formules différenciées

Le cadre contemporain de l'aménagement du territoire aux Philippines est la somme des héritages multiples énoncés en amont. De manière générale, le système contemporain de gestion du territoire reste très centralisé.

Les territoires de l'administration de l'Etat

Au sommet des territoires de l'administration de l'Etat, un chapelet de ministères exerce une influence majeure sur le développement de l'archipel. La *National Economic and Developing Authority* (NEDA), dominée et influencée par la communauté des économistes philippins, est l'organisme qui définit les priorités au niveau national et oriente l'aménagement du territoire. Le *Department of Trade and Industry* (DTI) gère le développement des zones franches *(Special Economic Zone*s) et autres zones de développement économique (*Industrial Estates, Export Processing Zones, Free Trade Zones, Tourist and Recreational Centers, Information and Technology Parks*) en collaboration avec la *Base Conversion Development Authority* (BCDA) plus particulièrement chargée des anciennes bases militaires américaines. Le *Department of Environment and Natural Resource*s (DENR) assure le suivi des parcs nationaux et des réserves naturelles, tout en validant les exploitations forestières et en convertissant certains secteurs de montagne (aux Philippines, les terres dont la pente dépasse 18 % sont la propriété de l'Etat et sont gérées par le DENR) en zones de développement rural à orientation forestière (*Industrial Forestry Management Area*s, *Protected Areas Community-Based Forest Management, Community-Based Forest Management*). Le *Department of Land Refor*m (DLR) est chargé de l'épineux dossier de la réforme agraire (voir paragraphe sur le monde rural ci-dessous). Un certain nombre d'autres territoires de l'administration de l'Etat relèvent également des prérogatives d'institutions gouvernementales de niveau national. C'est le cas du *Department Of Transport and Communication* (DOTC) en charge des transports et de la *Mount Pinatubo Commission* (MPC), en collaboration avec la *National Housing Authority* (NHA), qui continuent de superviser le développement des centres de relogement construits pour accueillir les victimes de l'éruption du mont Pinatubo en 1991. De la même façon, le *Philippine Institute of Volcanology and Seismology* (Phivolcs) définit les zones de dangers permanents exposées aux aléas volcaniques qui doivent être vierges de tout occupation humaine. Les forces armées philippines (*Armed Forces of the Philippine*s – AFP) et la principale université d'Etat (*University of the Philippines* – UP) sont également détentrices de vastes domaines fonciers que la seconde tente de convertir en technopoles.

Aux niveaux régional, provincial, municipal et local (barangay – la plus petite entité administrative philippine), les représentations des principaux ministères mentionnés plus haut assurent un relais plus symbolique que décisionnaire des programmes nationaux. Les offices régionaux du NEDA sont les seules administrations dotées d'un certain pouvoir de décision et d'orientation du développement économique local.

Les territoires de « libre administration »

Le Sénat (24 sénateurs) et le Congrès (un peu plus de 500 députés) sont les deux organes législatifs de l'Etat philippin calqués sur le modèle américain. En plus de leur pouvoir législatif au niveau national, les députés (*congressmen*) sont investis de pouvoirs importants en termes de développement de la circonscription qu'ils représentent. En effet, chaque député dispose d'un « *Pork Barrel* » (budget propre) qu'il peut dépenser à peu près comme bon lui semble au sein de son district, mais qui bien souvent se transforment en infrastructures investissements visibles, potentiellement utiles et pourvoyeur d'activité et de redistribution pour des filières locales.

Un certain nombre de *Chartered Cities* (cités à charte) échappent en partie au pouvoir législatif national. Ces cités, sélectionnées suivant des critères hétérogènes (populations, revenus mais aussi influence du maire au sommet de l'Etat), ont en effet la prérogative de lever leurs propres impôts, donc de financer leurs propres projets de développement définis par le conseil municipal (*Sangguniang Panglungsod*). Les plus importantes cités du pays intègrent également les municipalités voisines dans des *Metropolitan Areas* (aires métropolitaines).

Le citoyen philippin élit tous les trois ans un gouverneur et un conseil provincial (*sangguniang panlalawiga*n) dont les membres sont bien souvent plus soucieux de leur image que du développement local et dont l'impact en matière d'aménagement du territoire est marginal. Plus significatifs sont les *Provincial Development and Planning Offices* (PPDO) qui assurent un relais du NEDA au niveau provincial (rédaction des plans de développement provinciaux, compilation des données socio-économiques notamment). Des *Municipal Planning and Development Offices* (MPDO) et *City Planning and Development Offices* (CPDO) jouent le même rôle au niveau local.

Il n'existe pas de collectivités territoriales de niveau régional sauf pour deux régions particulières. En 1987, le gouvernement de Manille forma la *Cordillera Administrative Region* afin d'apaiser le mouvement révolutionnaire qui sévissait dans la Cordillère Centrale de Luzon. Trois ans plus tard, un référendum au sein des provinces où réside une communauté musulmane importante déboucha sur la création de l'*Autonomous Region in Muslim Mindanao,* assemblage morcelé et éclaté de quatre provinces, dont deux petits archipels. Ces deux régions présentent la spécificité de continuer d'obéir aux règles d'organisation politique de l'Etat philippin en élisant notamment des députés (*congressme*n) et des gouverneurs de province, tout en possédant en parallèle un système régional propre qui inclut un gouverneur de région et des *Assembly Men* (députés régionaux). Ce double système conduit à une situation singulière où deux députés représentent et interviennent sur un même territoire.

Aux territoires de l'administration de l'Etat et territoires de libre administration, il faut ajouter les vastes terres aux mains de l'Eglise Catholique et des nombreuses églises protestantes et indépendantes qui constituent une des composantes fondamentales de la société philippine. Leur investissement en matière de développement n'est toutefois pas au niveau de leur richesse et l'impact spatial reste limité.

Les enjeux contemporains du développement territorial

Les acteurs et les politiques d'aménagement du territoire ne sont cependant pas figés. On note un certain nombre d'évolutions dictées par des forces internes et externes.

La première tendance notable est le développement de Metropolitan Areas. A l'exception de « l'arrangement métropolitain » autour de la capitale Manille (Metro Manila), formé en 1975, la distinction de cités métropolitaines aux Philippines date de la décennie 1990. On distingue actuellement huit Metros. Quatre sont situés sur l'île de Luzon (Metro Baguio, Metro Dagupan, Metro Manila et Metro Naga), deux dans l'archipel des Visayas (Metro Cebu et Metro Iloilo) et deux sur l'île méridionale de Mindanao (Metro Cagayan de Oro et Metro Davao). Cette tendance à la reconnaissance d'aires métropolitaines répond aux besoins communs exprimés par des municipalités voisines et aux programmes d'aménagement du territoire qui définissent des aires de développement privilégiées et tirent bénéfice d'arrangements institutionnels (Mercado et Manasan, 1998). Malgré le caractère

embryonnaire de la plupart des groupements métropolitains, un certain nombre d'activités semblent être privilégiées, notamment la gestion de l'eau, des déchets liquides et solides, la prévention des inondations, des services de santé et de transports urbains. A l'exception de la Metro Manila qui possède un chairman désigné par le Président de la République, tous les groupements métropolitains sont gérés par les gouvernements locaux (gouverneurs des provinces et maires des municipalités concernées). Tous reposent financièrement sur une contribution proportionnelle et annuelle des municipalités. Seules Metro Manila et Metro Naga reçoivent une allocation gouvernementale annuelle. Outre des questions d'organisation interne (leadership, financement, administration), le développement des aires métropolitaines semble limité par la présence d'importantes zones économiques franches. Par exemple, la *Clark Special Economic Zone* a développé une aire métropolitaine propre qui inclut les villes avoisinantes et dont les fonctions sont semblables à celle des autres aménagements métropolitains.

Les zones franches et les autres espaces de développement économique gérés par le *Department of Trade and Industry* bénéficient en premier lieu de l'abondance et de la qualification de la main d'œuvre, notamment des facilités offertes par la prévalence de la langue anglaise. Les deux principales zones franches, *Clark Special Economic Zone* et *Subic Bay Freeport*, toutes les deux situées dans un rayon de 100 km autour de Manille, tirent partie des infrastructures léguées par l'armée américaine lors de son retrait du pays en 1992. Clark dispose d'un aéroport de classe mondiale qui se couple parfaitement au port en eau profonde de Subic, le seul à pouvoir pallier la saturation de celui de Manille. Dans leur ensemble, les zones franches et les espaces de développement économique concentrent des entreprises multinationales spécialisées dans les micro-processeurs et autres composants informatiques, la confection textile et manufacturière, le frêt et, depuis la fin des années 90, des centrales d'appel téléphonique.

L'arrimage au système monde se manifeste également au travers de l'exportation croissante de main d'œuvre. Durant la seule année 2003, plus de 800 000 Philippins ont émigré à la recherche d'un emploi. On compte aujourd'hui près de 9 millions de travailleurs philippins (soit environ 10 % de la population du pays) éparpillés dans le monde entier et qui contribuent à hauteur de 10 % au Produit National Brut grâce à leurs envois financiers de l'étranger (soit plus de 7 milliards de dollars US en 2003 (*Philippine Overseas Employment Administration*, 2004). Dans le paysage philippin, l'émigration massive se traduit par le développement d'activités économiques visant à faciliter l'exil : centres de formation aux métiers à forte demande (infirmerie, hôtellerie, métiers de maison, enseignement), agences de placement, centres de préparation psychologique et de soutien.

Le gouvernement philippin est par ailleurs confronté à un certain nombre de conflits dont la résolution constitue un enjeu majeur de l'aménagement du territoire. Le premier conflit tient à la situation agraire du pays. 36 % des paysans de l'archipel ne possèdent en effet pas les terres qu'ils travaillent et doivent restituer jusqu'à 70 % de leur récolte à de puissants propriétaires terriens. De plus, la tendance est à la subdivision des petites propriétés. Ainsi, entre 1960 et 1991, sous la pression démographique, la proportion de fermes de moins de 1 ha est passée de 11,5 à 36 % du total des exploitations(*National Statistic Office*, 1995). Face à cette situation, la réforme agraire continue de constituer un argument électoral puissant mais bien souvent oublié au lendemain des élections. A l'exception du centre de l'île de Luzon, foyer traditionnel des mouvements insurrectionnels, peu de régions de l'archipel ont enregistré une réelle évolution du paysage agraire durant les dernière décennies.

La gestion des confins ethno-politiques à Mindanao est un autre enjeu majeur auquel est confronté le gouvernement philippin. Mindanao qui jouit d'un statut particulier d'autonomie administrative est géographiquement et culturellement proche des voisins indonésiens et malais. Les relations privilégiées entre les sultanats de cette région sont millénaires. Aujourd'hui, un certain nombre de spécialistes avancent que des passerelles ont été établies entre les mouvements islamistes philippins et leurs homologues indonésiens et malais de Jemaah Islamiya et que des camps d'entraînement ont été dressés à Mindanao. Cette situation a conduit le gouvernement américain à s'impliquer militairement au sud des Philippines et le contrôle militaire de la zone peut rentrer en contradiction avec la politique de reconnaissance des particularismes.

Enfin, les crises politiques successives que traversent les gouvernements philippins constituent un frein important à un développement territorialement planifié. Les politiques d'aménagement du territoire sont souvent liées au calendrier électoral sans continuité systématique. Pour répondre à une demande pressante d'une majorité de députés, la présidente Gloria Macapagal-Aroyo a évoqué la question du fédéralisme lors de son dernier discours sur l'état de la nation (State of the Nation Address – SONA). La matérialisation de cette promesse reste toutefois bien incertaine.

Dans un pays centralisé aux divers héritages, les formules utilisées en aménagement du territoire sont hétérogènes et spécifiques et font des Philippines un véritable laboratoire aussi bien de la gestion décentralisée des confins géopolitiques que de celle des enclaves concédées de la mondialisation et des Investissements directs étrangers. Singulièrement les politiques qui relèvent de l'aménagement empruntent aux trois logiques : **sectorielle** avec notamment les zones franches industrièlo-portuaires ou aéroportuaires, **zonale** avec le traitement des marges montagnardes et de la question des risques, et **territoriale** avec la mise en place de périmètres de développement urbain intégré.

Pour en savoir

MERCADO R.G., MANASAN R.G. (1998) Metropolitan Arrangements in the Philippines : Passing Fancy or the Future Megatrend? Discussion Paper Series No.98-31, Philippine Institute for Development Studies, Makati City.

National Statistics Office (1995) 1991 Census of Agriculture. National Statistics Office, Manila.

Philippine Overseas Employment Administration (2004) Annual Report 2003 : On the Path to Global Excellence in Governance. Philippine Overseas Employment Administration, Mandaluyong City.

Programme des Nations Unies pour le Développement (2004) Rapport Mondial sur le Développement Humain 2004 : La Liberté Culturelle dans un Monde Diversifié. Economica, Paris.