

La région dans les limites administratives des États de l'Afrique de l'Ouest

par G. BRASSEUR.

La carte des divisions administratives de l'Afrique de l'Ouest ⁽¹⁾ appelle des remarques sur la forme ou sur la dimension et le nombre des circonscriptions de chacun des États et tout autant sur leur hiérarchisation. Ici les limites sont marquées à coups de règle, donnant des figures géométriques de grande taille. C'est le cas pour tout le Nord du 16^e parallèle (et même du 14^e pour le Niger). Il n'y a pas lieu de s'en étonner puisqu'il s'agit de contrées quasiment désertiques, peu peuplées et pratiquement sans établissements permanents. Les méridiens et les parallèles sont largement utilisés, plusieurs lignes pouvant converger vers un simple puits comme c'est le cas pour Aguéraktem à la frontière Mauritanie-Mali, comme ce l'était aussi pour Aioun el Atrouss dans les frontières antérieures à 1945. Ce type de limite à l'emporte-pièce n'est pas le fait unique des hautes latitudes ; on le retrouve aussi au Libéria et à l'Ouest de la Côte-d'Ivoire, au milieu de la grande forêt massive et encore vide d'hommes. Dans la plupart des cas cependant, les limites sont sinueuses, elles épousent le tracé d'une rivière, une ligne de crête et tout aussi souvent se rattachent à des faits humains.

Les limites les plus fortement marquées sont celles qui ont trait aux États. Elles ont été les premières et leur origine remonte essentiellement à la colonisation. Elles reflètent les rapports de force en présence et témoignent encore souvent de la hâte avec laquelle le partage s'est fait, par exemple à la frontière Haute-Volta - Ghana. Mais les abornements qui ont suivi ont été minutieux et ont souvent apporté des corrections, ainsi entre Nigeria et pays limi-

(1) Atlas international de l'Ouest africain, pl. 42, les divisions politiques et administratives, carte à l'échelle du 1/5 000 000^e (1967), établie avec commentaire et index des noms par P. ZETER, cartographie de R. COMES.

O. R. S. T. O. M.

Collection de Référence

n°/3799

18 FEV. 1970

trophes (1). Toujours est-il qu'elles ont acquis une valeur perdurable et que leurs effets se lisent en beaucoup d'endroits directement sur le terrain. Elles ont résisté à la disparition des causes qui les avaient fait naître, aux seules exceptions des modifications de la frontière orientale de la Mauritanie sur sa face malienne et des territoires sous mandat britannique (Togo et Cameroun) à la suite de leurs options en faveur de l'un ou l'autre de leurs voisins.

Les limites qui furent tracées à l'intérieur même des territoires purent être beaucoup mieux pensées et ajustées aux besoins du moment. Leur conception a varié suivant qu'il s'agissait du système français ou anglais. Pour les premiers, la situation était à certains égards plus favorable vu la masse territoriale à organiser, infiniment plus vaste, d'un seul tenant malgré les enclaves côtières qui amenaient d'inévitables incohérences. Le partage entre colonies fut assez aisé et se traduisit par la création de cinq territoires à façade côtière, l'aménagement de l'intérieur s'étant fait de façon progressive, au fur et à mesure de la pacification ou de la pénétration saharienne pour donner en 1920 trois ensembles dont l'assiette a subsisté au-delà de diverses péripéties (Haut-Sénégal et Niger, Haute-Volta, Niger).

La France se sentit les mains beaucoup plus libres que la Grande-Bretagne. Elle venait de détruire les hégémonies qui se partageaient le Soudan au XIX^e siècle : royaume peul du Massina, Empire toucouleur d'El Hadj Omar, Empire malinké de Samori. Les autres souverainetés soit abattues, soit amenées à composition, n'occupaient de toute façon souvent que des superficies restreintes, susceptibles d'être intégrées dans un dispositif d'ensemble. Une politique assimilatrice suivie parvint vite à l'amalgame total. Par ailleurs le faible développement de la civilisation urbaine, sauf quelques secteurs particuliers (golfe du Bénin notamment), laissait une grande latitude pour l'implantation des centres administratifs. Ainsi Bamako qui devait devenir la capitale du Soudan en 1905 comptait à peine un millier d'habitants en 1883. Au travers de la Fédération d'A. O. F., le découpage devait donc s'opérer selon un principe unique, un peu à la façon dont la France elle-même avait été partagée en départements à la Révolution, l'unité de base étant le cercle, nom qui évoque bien la masse de terre entourant un centre (2).

(1) J. R. V. PRESCOTT, The evolution of Nigeria's boundaries. *Nig. Geogr. Journ.*, 1959, 80-104, 12 fig.

(2) Atlas des cercles de l'A. O. F. Paris, Forest ed., 8 fascicules, donne la situation pour les années 1924 et suivantes.

Différentes considérations intervinrent dans leur implantation. Peu d'ordre économique ; il était malaisé de supputer les chances de régions à peine reconnues et encore totalement repliées sur elles-mêmes, mais les grands axes naturels de communication furent retenus, comme certaines embouchures de rivière ou certaines rades l'avaient été sur le littoral. Les mobiles militaires ont été prépondérants — et cela n'est pas étonnant puisque l'administration appartient d'abord à l'autorité militaire. C'est en somme une véritable toile d'araignée qui fut réalisée, plus ou moins lâche suivant la densité de population mais jamais très poussée car le nombre de fonctionnaires d'autorité était limité, recrutés à la métropole jusqu'à la fin de l'époque coloniale. La taille des cercles était parfois considérable et celui du Sine Saloum avec ses 450 000 habitants faisait vraiment figure de région.

En dessous du cercle prenait place une multitude de cantons, parfois à base personnelle et par conséquent enchevêtrés, dont les chefs traditionnels devenaient les agents d'exécution de l'Administration, tout au moins pour les matières extra-coutumières. La structure des cercles était assez rigide et ne pouvait être modifiée que par le Gouverneur général. Elle connut cependant des retouches partielles assez nombreuses, dictées par les circonstances : déplacement du chef-lieu et surtout scission en subdivisions confiées aux jeunes administrateurs sous la responsabilité d'un de leurs aînés au cercle. Lors de la crise mondiale de 1929, des économies furent opérées en simplifiant le dispositif administratif ; inversement à la fin de la période coloniale, il fut renforcé mais la sous-administration fut la règle générale.

Dans les territoires sous contrôle britannique, la conception fut sensiblement différente des uns aux autres, mais des idées directrices se retrouvent. Deux régimes sont appliqués suivant qu'il s'agit du noyau côtier où sont installés les Anglais et l'intérieur. Celui-là s'appelle la colonie, le chef-lieu et sa banlieue, ainsi Bathurst, la presqu'île de Freetown, la bande côtière de la Gold Coast, Lagos et le cordon lagunaire. Une organisation municipale est mise sur pied, la loi britannique est appliquée. L'intérieur est surtout considéré comme un champ d'expansion et ne fait l'objet que d'une administration indirecte. En principe la structure est plus hiérarchisée que dans le système français, comprenant un échelon supérieur représenté par deux ou trois régions appelées d'après les points cardinaux. Ces régions se réfèrent en partie au critère ethnique. En Sierra Leone, la province du Nord regroupe les Temné et les Koranko par opposition aux Mendé et aux Kono

du Sud. En Gold Coast, les Ashanti forment une région spéciale par rapport à celle du Nord et du Sud, celle-ci divisée elle-même en province de l'Est et de l'Ouest. Au Nigeria, les anciens émirats peul donnent le gros bloc du Nord, alors que les Yorouba représentent celui du Sud-Ouest et les Ibo celui du delta du Niger. Dans ce cas, la taille des régions les apparente à de véritables États, qu'ils sont d'ailleurs devenus en 1954 dans le cadre d'une fédération. Les régions sont elles-mêmes divisées en districts qui représentaient l'équivalent du cercle d'A. O. F., c'est-à-dire une circonscription purement administrative et les districts rassemblent les chefferies traditionnelles nombreuses, comprenant elles-mêmes des sous-chefferies. Mais progressivement les chefferies ont été associées au fonctionnement des échelons supérieurs par la voie représentative. Ceux-ci ont d'ailleurs subi nombre de retouches pour s'adapter au développement économique et aux transformations des moyens de communication beaucoup plus sensibles que dans maints territoires de l'A. O. F., moins favorisés.

Le Libéria a pratiqué les mêmes méthodes que les pays d'obédience britannique. Ses territoires côtiers qui regroupaient les colons descendants des anciens esclaves américains libérés étaient répartis en cinq comtés et un territoire, tandis que l'intérieur était divisé en trois provinces elles-mêmes subdivisées en districts supervisant les chefferies et les clans constitués sur des bases tribales. En 1963, le régime a été unifié et le pays est maintenant divisé en neuf provinces, l'ancienne province centrale ayant été scindée en deux.

Avec l'indépendance, un pays comme la Sierra Leone⁽¹⁾ où l'administration avait été constamment adaptée à l'évolution économique et politique, n'éprouva pas le besoin de modifications de structures profondes. Il a même gardé jusqu'à ce jour la chefferie traditionnelle en beaucoup d'autres pays rejetée. Le Ghana, indépendant depuis 1956, opère une série d'ajustements dans le sens d'un fractionnement de ses régions. L'ancien territoire togolais sous mandat britannique est détaché de l'Est pour former la Volta, l'Ashanti est scindé en deux. En 1960, le processus se poursuit : le Nord donne deux régions et l'Est et l'Ouest trois, entraînant des remaniements dans leur composition sans que, semble-t-il, la structure des districts soit modifiée. Quant au Nigeria, ses divisions n'avaient pas été modifiées sensiblement depuis l'indépendance. Au niveau État, un nouvel État (Centre Ouest) fut consti-

(1) Sierra Leone in maps, J. I. Clarke ed., Londres, 1966, cartes 10, 11, 12.

tué en 1963 par fractionnement de celui de l'Ouest tandis qu'une nouvelle province, le Sardauna, se créait au Nord à partir du morceau de l'ancien Cameroun sous mandat britannique qui se rattachait au Nigeria. Le gouvernement fédéral a décidé en juin 1967, à la suite des événements du Biafra, de diviser le pays en 12 États, remettant par conséquent en question tout le dispositif jusqu'alors en vigueur.

Pour les territoires de l'ancienne A. O. F., devenus indépendants à peu près simultanément, à la suite du référendum de 1958, les modifications de conception s'avèrent plus profondes. Elles s'opèrent souvent en deux sens, vers la base et vers le sommet. Presque partout le parti vainqueur fut le R. D. A., c'est-à-dire la nouvelle élite contre les chefs traditionnels, la démocratie contre l'autocratie, et comme conséquence l'échelon canton fut supprimé, bien qu'il subsiste encore en Côte-d'Ivoire, au Niger, en Haute-Volta. Mais comme par ailleurs les gouvernements tenaient à juste titre à étendre leur influence en profondeur, un échelon nouveau de la hiérarchie fut créé avec les arrondissements. Sénégal, Mali, Guinée, Dahomey ont suivi cette voie, les autres États imparfaitement en multipliant seulement les postes administratifs, voisins par la conception des anciennes subdivisions, ainsi en Haute-Volta, au Niger, au Togo, la Côte-d'Ivoire ayant seule refondu complètement l'échelon cercle-subdivision (environ 50 circonscriptions) pour le transformer en une centaine d'arrondissements.

Dans l'ensemble la structure par cercle a subsisté, même si le nombre de ceux-ci a augmenté en élevant à cette dignité les anciennes subdivisions. Le nom a en général changé ; il est devenu département au Sénégal, région en Guinée, arrondissement au Niger, sous-préfecture au Dahomey, mais la plupart du temps les limites n'ont pas été modifiées, sauf besoins nouveaux, par exemple en Guinée, la région de Fria due au développement industriel rapide de ce centre.

La grande innovation pour certains pays a été le regroupement des cercles en régions, qu'elles portent ce nom (Mali, Sénégal) ou celui du département (Côte-d'Ivoire, Dahomey). Un haut fonctionnaire se trouve à leur tête, gouverneur ou préfet, et des assemblées élues. En général les chefs-lieux sont des villes qui ont déjà pris une certaine importance. Ce sont de véritables centres nerveux et toute l'impulsion venant d'en haut ou y allant passe par eux. Les territoires qu'englobent ces régions tendent eux-mêmes à une certaine homogénéité, les problèmes des cercles qui les composent s'apparentent, les traits géographiques aussi, facilités

d'ailleurs par le milieu propre à l'Ouest africain qui présente ses successions de zones climatiques, ses oppositions entre zone côtière ou intérieure. A vrai dire la régionalisation avait été en partie imaginée autrefois. Au temps de l'administration militaire, les cercles de la Boucle du Niger formaient une région et plus tard le commandant de cercle de Gao était aussi délégué du gouverneur pour le même ensemble. D'autre part les inspecteurs des Affaires administratives contrôlaient des régions. En Guinée beaucoup de services fonctionnaient sur un plan régional distinguant : côte, plateau, forêt, savane et des régions économiques avaient été prévues pour toute l'A. O. F. dès 1955. Des questions politiques empêchèrent probablement la concrétisation des régions sur le plan administratif, personnalité du chef de région plus difficile à contrôler qu'un gouverneur bien en main par le pouvoir central, risque de souligner des oppositions ethniques...

La doctrine actuelle n'est d'ailleurs pas uniforme. La Guinée n'a pas créé l'échelon régional ; le Togo l'a abandonné ; la Haute-Volta et le Niger ont longtemps hésité. Il présente même des inconvénients pour certains. Par exemple Bougouni naturellement tourné vers Bamako, la capitale du Mali distante de 160 km, doit regarder vers Sikasso à 240 km en direction opposée. Les transmissions à l'échelon inférieur se trouvent aussi ralenties voire déformées.

Le phénomène de régionalisation mérite de retenir l'attention du géographe. Il ne met pas seulement en jeu des mécanismes politiques ; il risque d'avoir de grosses répercussions économiques par l'impulsion qu'il va conférer à certaines villes avec les capitaux qui y transitent, le personnel qui s'y fixe, les courants de relations qui y convergent. Il n'est que de se souvenir de l'essor qu'ont pris les plus petits chefs-lieux de cercle depuis leur création pour imaginer celui qui est réservé à ces supercentres. Par ailleurs la région tout entière est intéressée au bon équilibre de ses constituants puisqu'ils auront à partager les mêmes avantages tout comme à compenser leurs faiblesses réciproques. Du dynamisme local, au besoin renforcé par l'émulation, peuvent jaillir des conditions favorables pour le développement.

Ces considérations montrent que la mise sur pied de régions est une option délicate qui engage toujours l'avenir et souvent de façon irréversible. Il importe donc d'en étudier longuement les différents aspects. Le Sénégal ne l'a fait qu'à la suite d'enquêtes minutieuses, en se basant sur des critères surtout économiques, d'après la notion des pôles de développement. Il serait à souhaiter que les facteurs géographiques soient aussi bien dégagés et pris en

considération car ils permettent de mieux jauger les potentialités d'une région que le simple bilan de ses ressources ou de ses besoins actuels. Dans certains cas les limites administratives entérinées par l'usage devraient être modifiées sans trop d'hésitations, malgré tous les inconvénients que cela présente pour les usagers tout comme pour les études rétrospectives ou comparatives, cela alors qu'il est encore temps, avant que la croissance du peuplement n'ait rendu par endroit les situations trop difficiles.

Il n'est pas besoin de souligner l'intérêt dans cette recherche des atlas régionaux tels qu'ils se développent dans les vieux pays et comme certains États d'Afrique les envisagent (1). Ils permettent de nuancer les connaissances d'ensemble tout en dégagant plus exactement la physionomie propre des régions. A partir de données brutes qu'ils ordonnent, les responsables choisiront avec plus de certitude, s'ils ne l'ont encore fait ou si des retouches s'avèrent nécessaires.

(1) Le Cameroun, par exemple, a prévu la couverture de son territoire par 11 atlas régionaux. Le premier sorti en 1965 (Sud-Ouest 2) a été préparé sous l'égide de l'O. R. S. T. O. M. par le géographe J. CHAMPAUD.