

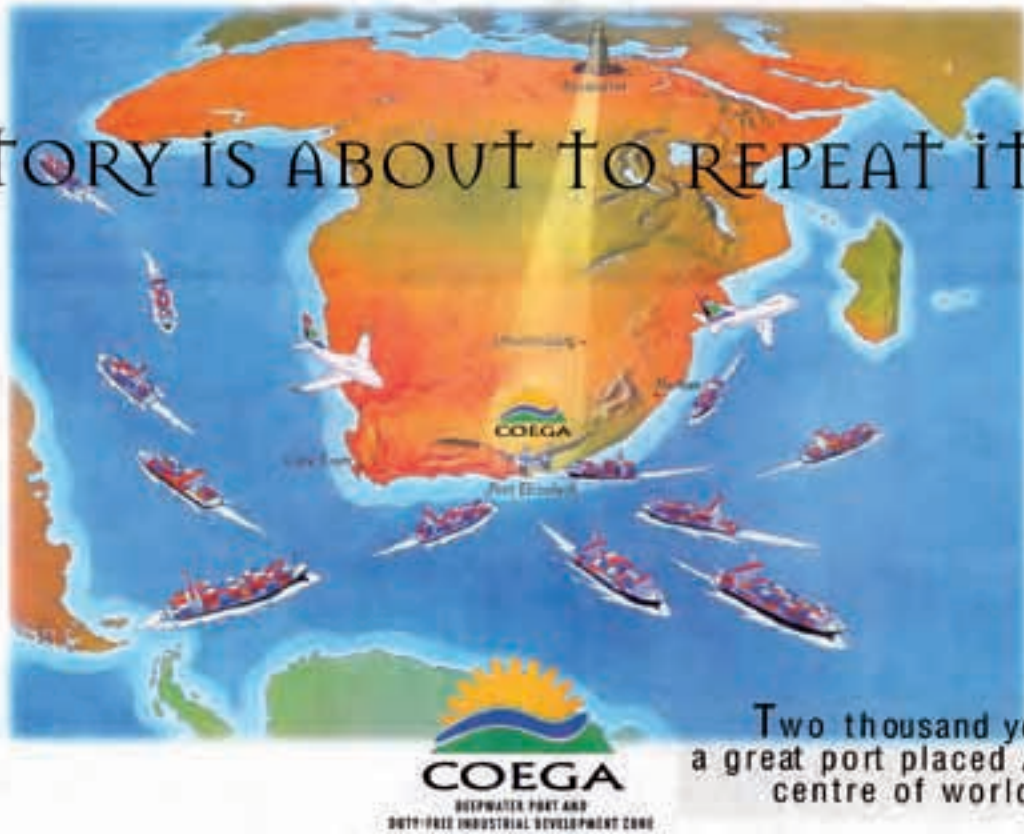
Les politiques d'aménagement et de développement des territoires du Sud

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

HISTORY IS ABOUT TO REPEAT ITSELF



Two thousand years ago,
a great port placed Africa at the
centre of world trade.

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



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 nombreuses¹, 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 européennes². 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., KERMELETORRES 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 (km ²)	Pop. 2004 (million d'habitants)	Densité 2004 (hab/km ²)	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.

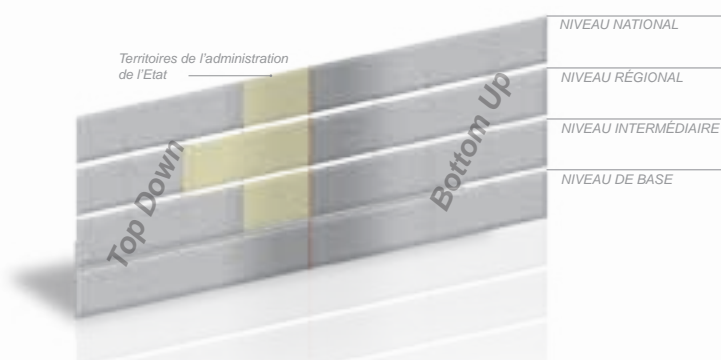
A partir des années 1960, la dimension planificatrice et intégrée à l'échelle nationale fut également à la base du développement des Nouveaux Pays Industriels d'Asie (Singapour, Corée, Taiwan) et marqua le développement de pays émergents (Algérie, Brésil).

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.

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

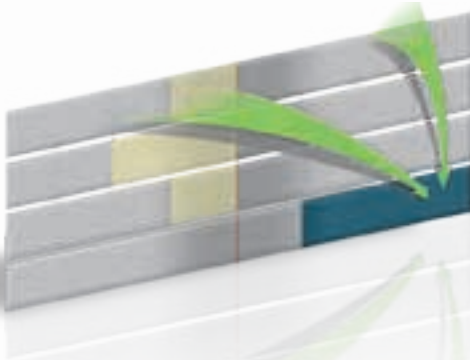
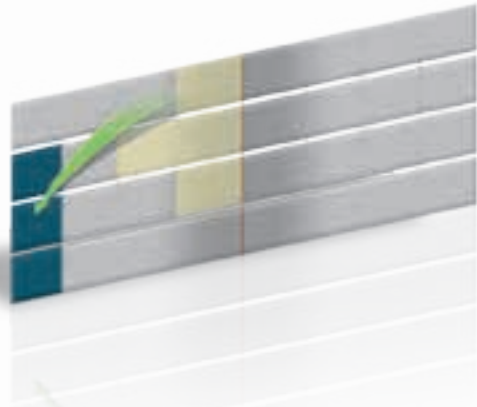


décentralisation décrétée peut être alors très relative, notamment au point de vue financier, comme au Niger où elle est encore virtuelle, et au Maroc où elle est embryonnaire. Généralement, elle profite d'abord aux principales villes, ceci du Chili aux Philippines en passant par le Bénin, avec d'éventuels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



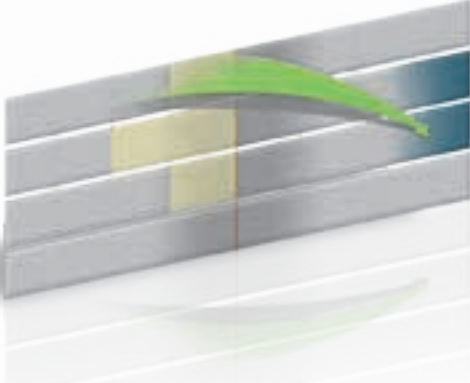
Tendance à l'Autonomisation...

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.

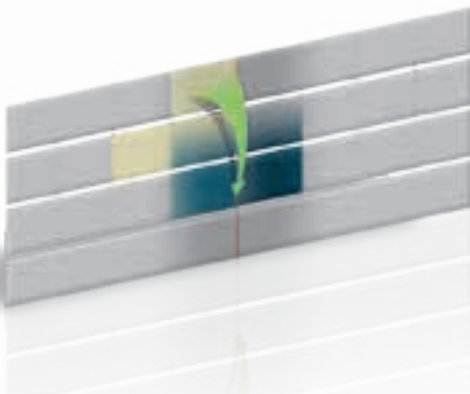
A contrario, la formule est pratiquement inexistante en Afrique et en Amérique latine, continents marqués par les figures coloniales des réserves et des bantoustans. La question contemporaine des peuples premiers (pour la seule Afrique australe sur le continent africain) passe davantage par des restitutions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



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, prioritairement descendante (top/down)*



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» : *Combinaison Top-Down / Bottom-Up (top/down)*



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» : *Bottom-Up, prioritairement ascendante (top/down)*

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.

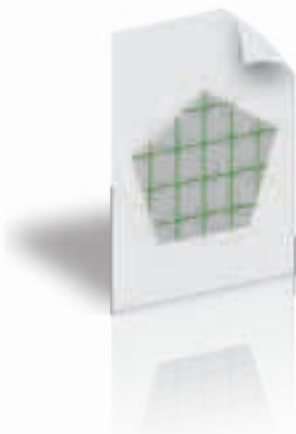
Le passé d'aménagement du territoire des cas africains développés dans cet ouvrage offre toute une série d'illustrations des modalités historiques de l'approche zonale. Au Niger, cette approche zonale avec la délimitation officielle de la zone de culture sous pluie opposée à la zone pastorale a fondé 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 donateurs 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 où 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 Président⁴ » relèveraient encore d'un aménagement redistributif et de rééquilibrage.

⁴ Sous ce nom, un programme d'infrastructure de base (écoles dispensaires), financé 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 Mbeke 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.

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 mosaïque 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'Andhra 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 économique 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

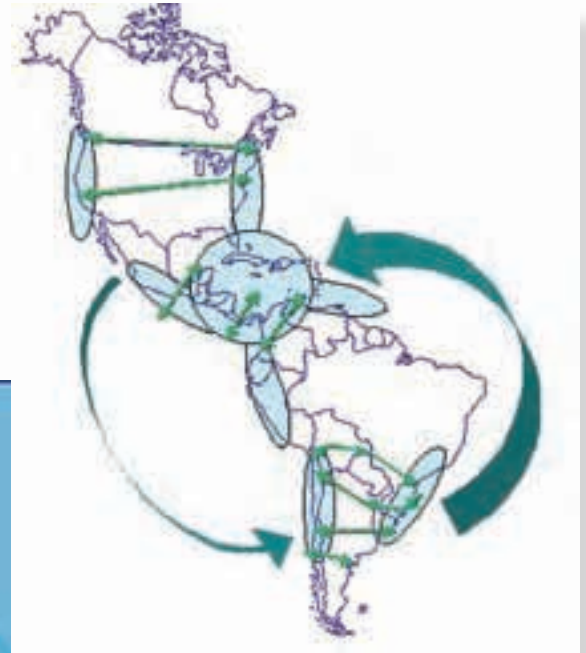
Dans leur variante transnationale, les axes privilégiés que sont les corridors représentent, tant en Afrique australe qu'en Amérique du Sud, un effort d'intégration subcontinentale. On parle le plus souvent de « corridors d'intégration » pour désigner un axe selon lequel une ou plusieurs modalités de 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 impliquer 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 Parks* 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.

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.



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

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

Le traitement du fait métropolitain. Vers des gouvernements intégrés ?

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 précèdent 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 interpellier 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 Nord, 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.

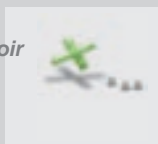
Le troisième enjeu est donc sans doute le plus important : c'est celui de l'action opérationnelle et de ses moyens. C'est ici que les métropoles du Suds marquent leur différence compte tenu de leur faible capacité financière, voire leur insolvabilité, en rapport avec les besoins sociaux et d'équipement. 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.

APPADURAI 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.

SLOTTERDIJK 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*, n° 67-68.

- Financer les infrastructures urbaines, n°69

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 unies 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.aménagement-afrique.com/rubrique.php?id_rubrique=21

Giraut F., Vanier M. (collab.), Alvergne C. (collab.), Amilhat Szary A.L. (collab.), Antheaume Benoît (collab.), Théry Hervé (collab.) (2006)

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

In : Etude comparée des politiques d'aménagement du territoire et de développement régional dans les pays du Sud

Paris : MAE, 7-26. (Etudes)

ISBN 978-2-11-096445-8