



**HAL**  
open science

## Introduction : Re compositions territoriales, confronter et innover

Frédéric Giraut, Benoit Antheaume

► **To cite this version:**

Frédéric Giraut, Benoit Antheaume. Introduction : Re compositions territoriales, confronter et innover. Rencontres scientifiques franco-Sud-Africaines de l'innovation territoriale, Jan 2002, Grenoble - Avignon, France. pp.13. halshs-00749440

**HAL Id: halshs-00749440**

**<https://shs.hal.science/halshs-00749440>**

Submitted on 7 Nov 2012

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Colloque Recompositions territoriales, confronter et innover, Proceedings of the French-South African meeting on territorial innovation. Actes des rencontres scientifiques franco-sud africaines de l'innovation territoriale janvier 2002**

**Frédéric GIRAUT et Benoît ANTHEAUME (IRD)**

**Introduction : Recompositions territoriales, confronter et innover**

## **Introduction : Recompositions territoriales, confronter et innover**

**Frédéric Giraut et Benoît Antheaume (IRD)**

### **Afrique du Sud et France : deux cas limites pour appréhender la complexité territoriale contemporaine**

Les recompositions territoriales sont à l'ordre du jour depuis plus d'une décennie à l'échelle planétaire, au Sud comme au Nord. Il s'agit d'une part, d'une vague sans précédent de décentralisations et de redécoupages municipaux et régionaux associés, et d'autre part, de l'institution de nouveaux acteurs territorialisés dits de la société civile (ONG, associations, groupements...) souvent partenaires des institutions internationales et qui se constituent leurs propres périmètres d'intervention chevauchant, recoupant, recouvrant ou englobant les mailles administratives officiellement reconnues. La production contemporaine des territoires locaux n'obéit donc plus exclusivement à l'encadrement administratif du territoire national d'un côté et à la gestion des services publics municipaux de l'autre, mais plutôt à une logique de recherche des territoires multiformes du développement, au sens d'espaces de mobilisation des différents acteurs potentiels du développement local autour d'un projet. Deux mots d'ordre qui se déclinent en de multiples interprétations accompagnent, justifient et encouragent ces mutations : "gouvernance" et "développement durable".

Partout, les pouvoirs publics investis dans un travail de recomposition plus ou moins radicale sont en quête de modèles, mais doivent aussi innover pour réussir la mobilisation pour le développement qu'ils appellent de leurs vœux, parallèle bien souvent à leur désengagement. L'heure n'est plus à la rationalisation cartésienne, mais plutôt à une certaine géométrie variable de type " post moderne " pouvant accompagner la complexité territoriale ambiante liée aux multiples ancrages et périmètres des réseaux d'acteurs.

Le Nord est tenté d'aller voir au Sud comment tradition, réseaux sociaux et identitaires ont pu se conjuguer avec administrations territoriales coloniale et post-coloniale, tandis que le Sud tend à s'éloigner d'une démarche de mimétisme et interroge les impasses des modèles du Nord.

Dans ce contexte, l'Afrique du Sud et la France constituent des cas limites tant leurs héritages en matière d'organisation territoriale sont lourds.

Michael Sutcliffe pour le Demarcation Board et Armand Frémont pour le conseil scientifique de la DATAR se livrent dans cet ouvrage à une synthèse pour chacun des États et ouvrent les perspectives d'une refonte radicale en cours en Afrique du Sud et sans doute encore à faire en France de manière plus posée. Ces cas français et sud-africains font ensuite l'objet de présentations de deux types. Les derniers développements en matière de recomposition territoriale sont analysés et décryptés (Pierre-Antoine Landel, Nicolas Portier) et resitués par rapports aux enjeux nationaux dans la longue durée (Brij Maharaj, Frédéric Giraut, Sylvain Guyot).

L'Afrique du Sud après avoir réformé la carte de ses provinces et effacé les anciens pseudo-États qu'étaient les bantoustans, s'est engagée dans une municipalisation intégrale de son territoire. Le principe d'équité territoriale guide cette refonte radicale qui joue à différentes échelles sur l'association d'espaces privilégiés et d'espaces laissés pour compte. Il s'agit d'une rupture avec un ordre révolu qui sacralisait et organisait la différence, rupture qui

nécessite le recours à une rationalisation de type moderne. Cependant, le raccommodage d'espaces profondément marqués par l'ingénierie territoriale ségrégationniste de l'Apartheid bute sur l'inertie spatiale des formes et représentations (Deliry-Antheaume) produites par ce système que la nouvelle carte administrative et politique ne peut suffire à effacer. Par ailleurs, les tendances universelles à la complexité sont présentes et la rationalisation doit aussi tenter de trouver les articulations nécessaires entre des réseaux d'acteurs qui se nourrissent d'appartenances multiples, ainsi qu'entre les nombreux projets et opérations de territoire qu'ils soient de type " bottom up " ou " top down "

La France connaît quant à elle sa troisième révolution territoriale. Après celle à chaud et radicale du département égalisateur, puis celle à froid et non encore achevée de la région moderne et décentralisatrice, voici venu le temps de la troisième révolution territoriale, celle de l'intercommunalité de projet avec le pays mobilisateur et l'agglomération solidaire. Ces derniers mois ont vu la mise en veille de cette révolution de la coopération intercommunale au profit d'un débat sur le transfert de nouvelles compétences aux régions, montrant, si besoin en était, l'interpénétration des deux bouleversements que constituent d'une part la coopération de gestion et de projet entre communes et d'autre part la régionalisation.

Dans les cas français comme sud-africain, il est donc question de refonte radicale de l'organisation territoriale de l'Etat et des communes. Dans le cas français, la création de la carte départementale et l'uniformisation du statut communal fut un acte géohistorique fondateur vieux de deux siècles qui rompait avec la dimension territoriale de la société d'Ancien Régime et qui a fonctionné comme référence pour nombre d'États-nations en construction. La refonte sud-africaine est contemporaine et elle apparaît comme le dernier et spectaculaire avatar d'une démarche de mise en place d'une carte administrative correspondant à l'avènement d'une République démocratique sur les décombres d'un ordre ségrégationniste d'origine coloniale. Il ne s'agit pas pour autant de se focaliser exclusivement sur ce décalage et de convoquer l'expérience française au titre de l'antériorité, ou du modèle qu'elle a pu constituer pour des États-nations en (re)construction. L'enjeu de la confrontation de ces deux expériences nous paraît davantage relever de l'analyse comparée des formes que revêtent les interférences entre, d'une part l'impératif d'homogénéisation territoriale du projet politique national (largement hérité dans le cas de la France et en cours de constitution dans le cas de l'Afrique du Sud) et d'autre part la recherche de différenciation territoriale qui marque la production contemporaine des territoires du développement. Autrement dit, c'est la question de l'articulation des principes modernes et post-modernes en matière de recomposition territoriale, que posent chacun à leur manière, mais de façon virulente, les cas français et sud-africain.

### **D'un programme scientifique en Afrique du Sud à un réseau élargi de recherches et de confrontations**

Il était donc tentant de relier ces situations fort différentes pour enrichir les recherches qui y sont consacrées, mais aussi pour progresser sur un plan théorique dans l'analyse des recompositions et de la complexité territoriales, et enfin pour donner des éclairages originaux aux pouvoirs publics engagés dans les réformes sud-africaines et françaises.

C'est dans cet esprit qu'un programme de recherche intitulé " Territories, borderlands and urban dynamics " à été élaboré conjointement par Brij Maharaj pour l'Université de Durban-Westville et Frédéric Giraut pour l'IRD, puis sélectionné et financé dans le cadre de deux appels d'offre (FAC-Codesria en Sciences sociales et franco-sud-africain de recherche). Ce programme associe des géographes, chercheurs et universitaires, français et sud-africains dont la rencontre s'est faite par l'intermédiaire du représentant en Afrique du Sud, Benoît Antheaume, lui même impliqué dans la coordination scientifique du programme.

Le programme de recherche consiste en un ensemble de travaux sur les recompositions territoriales menés en Afrique du Sud.

D'une part, la constitution d'une base de données géoréférencées permet un suivi démographique et administratif sur un siècle de l'ensemble des localités et des mailles statistiques et administratives sud-africaines, elle sera un complément de recherche au remarquable Système d'Information Géographique (SA Explorer) développé par le Demarcation Board et disponible sur son site. Elle s'inspire de la méthodologie élaborée par François Moriconi-Ebrard en collaboration avec Jean-Paul Hubert et Frédéric Dinard pour le développement des bases Géopolis et Terrae Statisticae. Leur démarche pour la définition des aires métropolitaines et l'harmonisation des données municipales sont ici présentées, tandis que le site de Geopolisdonne accès à de nombreuses données et au cadrage méthodologique :

<http://e-geopolis.eu/spip.php?rubrique3&lang=en>

D'autre part les éclairages contemporains proviennent de travaux de terrain essentiellement, mais non exclusivement, répartis au KwaZulu-Natal ainsi que de travaux sur les archives du Demarcation Board à l'échelle nationale. La méthodologie consiste en une analyse des débats, des controverses, des argumentaires et des arbitrages autour des questions de redécoupage administratif et de construction de périmètres d'intervention et de mobilisation. Il privilégie deux entrées thématiques, l'une concerne le cœur des nouvelles entités avec la question du choix des chefs-lieux, et l'autre concerne leurs marges avec la question de l'appartenance et du traitement des confins provinciaux et métropolitains.

Au noyau dur constitué par l'équipe engagée dans les travaux en Afrique du Sud, (1) le programme adjoint un second cercle de collaborateurs constitué de grands témoins (2) et de correspondants. Ils sont spécialistes de la question (géographes mais aussi politologues ou historiens, éventuellement conseillers scientifiques ou impliqués dans les processus de redécoupage) en France, au Maroc, en Afrique de l'Ouest et centrale, voire ailleurs (Etats-Unis, Canada), ou encore chercheurs investis dans des travaux connexes (3) en Afrique australe. Le réseau constitué par ces correspondants s'est considérablement étoffé au cours du programme grâce à l'organisation d'un séminaire régulier. Celui-ci a permis d'inviter et d'intégrer des chercheurs et spécialistes de passage en Afrique du Sud ou menant des travaux directement liés à nos préoccupations. Ainsi la découverte de travaux sur la thématique du programme (conflits frontaliers et enjeux des changements de capitales provinciales) menés par des universitaires sud-africains a permis d'enrichir considérablement l'équipe en cours de programme. Par ailleurs, les contacts pris avec le Demarcation Board (4) (organisme chargé du redécoupage intégral de l'Afrique du Sud en municipalités et circonscriptions électorales) pour accéder à l'information se sont finalement traduits par une participation régulière de son Chairman, Michael Sutcliffe, à nos échanges.

Deux moments privilégiés de confrontations et de débats ont permis d'animer le réseau international ainsi constitué. Ce furent tout d'abord " les Rencontres scientifiques franco-sud-africaines de l'innovation territoriale " organisée en janvier 2002 à Avignon et Grenoble par l'IRD en partenariat avec deux universités sud-africaines (Natal et DurbanWestville), la National Research Foundation, le Demarcation Board, la Datar, le CNRS et deux universités françaises Joseph Fourier (UMR TEO) et Avignon (UMR Espace), puis le Congrès de l'Union Géographique Internationale qui s'est tenu à Durban en août 2002.

Différents types de contributions constituent ce recueil

Le présent recueil bilingue présente une sélection ordonnée de contributions scientifiques présentées lors des Rencontres franco-sud-africaines de l'innovation territoriale ou lors des séances de séminaire " Power and territories " tenues entre 2000 et 2002 en Afrique du Sud. Quelques contributions des membres du programme présentées lors du congrès de l'Union Géographique Internationale de Durban (août 2002) ou lors d'autres événements scientifiques complètent ce recueil.

Sur le plan formel, différents types de contributions constituent ce recueil. Articles de synthèses monographiques ou transversaux. Textes de communications orales. Notes de positionnement théorique et/ou méthodologique concernant les programmes de recherche, et idéologiques ou opérationnels concernant les politiques publiques et leurs doctrines.

Organisé en deux livres, ces actes proposent dans un premier temps de resituer les cas sud-africains et français dans les processus universels de recomposition territoriale pour mieux les confronter et les questionner ; puis de faire le point sur les entrées thématiques qui ont été privilégiées. Il démarre donc sur des confrontations de cas nationaux pour s'achever sur quelques lectures transversales après avoir ouvert des pistes par entrées thématiques : la dimension territoriale des mots d'ordre internationaux (gouvernance et développement durable) ; l'enjeu contemporain des fonctions de chef-lieu ; la dynamique des marges et confins ; les relations centre-périphérie dans les aires métropolitaines. Ces thèmes qu'ils soient abordés sous forme monographique, méthodologique ou comparative font l'objet d'une interrogation en terme d'innovation territoriale.

### **Qu'est ce que l'innovation territoriale contemporaine ?**

L'innovation territoriale, vue sous l'angle de la géographie politique, pourrait être sommairement définie comme le processus d'invention, de révélation ou d'importation de formules permettant d'adapter spontanément ou de manière organisée la production des territoires de gestion, de projet et de représentation à un nouveau contexte et à de nouveaux objectifs. Elle accompagne et peut nourrir les processus de recomposition territoriale.

### **L'innovation dans la complexité, la durabilité et la gouvernance**

Le profond mouvement de recomposition territoriale qui est à l'œuvre depuis presque deux décennies et qui affecte l'ensemble des Systèmes d'administration territoriale nationaux au Nord comme au Sud marque l'entrée dans l'ère de la complexité territoriale (Giraut & Vanier, 1999). La complexité territoriale est le fait de deux phénomènes concomitants : la métropolisation qui se caractérise notamment par des comportements individuels et collectifs faits d'appartenances multiples, et la multiplication des acteurs du développement aux échelons locaux, régionaux et internationaux qui articulent ou superposent leurs inscriptions spatiales aux territoires hérités de l'organisation des États et du gouvernement local (Cox, 1997 ; Keating, 1997 ; Mbembe, 2000). Ces nouveaux acteurs sont impliqués dans des modalités de mobilisation territoriale partenariale qui ne s'inscrivent pas systématiquement dans les territoires de la représentation politique et ceux de l'administration territoriale décentralisée ou déconcentrée (Jambes, 2000). Au delà des cas européens et sud-africains c'est ce que nous montre Said Boujrouf qui analyse dans la longue durée la pluralité des référentiels et des objectifs socio-spatiaux à l'œuvre au Maroc.

Deux mots d'ordre internationaux : " bonne gouvernance " et " développement durable ", accompagnent, justifient et encouragent les mutations qui contribuent à la complexité territoriale contemporaine. Ces puissantes formules se déclinent en de multiples interprétations, elles ont surtout pour elles de pouvoir apparaître comme relevant d'objectifs

forcément consensuels. Leur dimension spatiale et les éventuels modèles territoriaux qui leur seraient implicitement ou explicitement associés font l'objet de travaux et de prise de position en terme d'échelle et de taille, rarement en terme de configuration socio-spatiale.

Les articles et notes rassemblées en fin de livre I sur cette question constituent une contribution à une critique des notions de développement durable et de gouvernance du point de vue de la géographie politique et de l'urbanisme. Ces contributions concernent le continent africain, et plus particulièrement l'Afrique du Sud pour laquelle les principaux enjeux sont rappelés et questionnés.

Les ambiguïtés de la notion de gouvernance urbaine sont d'abord montrées par Alain Dubresson et Sylvie Jaglin qui en retracent la jeune histoire pour les villes d'Afrique subsaharienne et évoquent ses principaux enjeux avant de plaider pour une régulation territorialisée. Brij Maharaj rappelle les évolutions récentes des politiques publiques de développement urbain en Afrique du Sud et s'interroge sur leur évolution néolibérale ainsi que sur la validité d'un vaste cadre territorial pour les aires urbaines. Dans son court brûlot anti-néolibéral, Sargie Narsiah, s'en prend également aux politiques publiques sud-africaines qu'il resitue dans le " consensus de Washington " puis préconise de préférer la recherche de " conditions de vie soutenables " plutôt que celle d'un trop ambigu développement durable, ce qui ouvre des champs de réflexion sur les implications socio-spatiales d'une telle alternative. Maano Ramutsindela, lie ses courts positionnements sur la gouvernance et le développement durable en Afrique du Sud autour de la question du legs territorial du grand apartheid (les bantoustans) et des rapports monde urbain-monde rural dans les politiques publiques. Il rappelle que le dépassement de l'héritage ne doit pas occulter la problématique d'un traitement spécifique des aires rurales marginalisées, tribalisées et dévolues à la " coutume " par l'Ancien régime, et il resitue ainsi la problématique sud-africaine dans celle de la postcolony africaine telle qu'analysée par A. Mbembe (2000) et M. Mandani (1996). La question cruciale du positionnement des autorités coutumières (tribal authorities) dans le nouveau système de gouvernement local fait ensuite l'objet d'un cadrage spécifique dans le contexte sud-africain par Mthandeni Dlungwana.

Deux autres thèmes chers à la gouvernance et au développement durable sont également évoqués dans le contexte sud-africain. Nuthan Maharaj pour la question de l'égalité

sexuelle dans la représentation politique locale et Ingrid Bamberg pour celle de la gouvernance scolaire, montrent chacune les freins aux évolutions et surtout les conflits d'intérêts que génère et révèle une gestion locale de ces enjeux sociaux majeurs. Avec la gouvernance scolaire qui fonctionne dans une certaine autonomie territoriale, c'est aussi une autre facette de la complexité territoriale qui est révélée.

On retrouve donc vis-à-vis des deux formules " magiques " du développement durable et de la gouvernance, la mise en garde plus générale encore, adressée en ouverture de cet ouvrage par Kevin Cox au sujet de la territorialité publique. Considérée comme efficace et consensuelle, la territorialité publique a été privilégiée par les travaux de géographie politique, mais au delà des apparences, elle s'avérerait en fait peu efficace et jamais consensuelle. En effet si cette territorialité publique peut rendre des arbitrages, elle est largement contournée par des territorialités privées qui agissent à d'autres échelles et dans d'autres configurations ou qui peuvent l'influencer à leur seul profit. Sa vision pessimiste qu'il illustre abondamment par des exemples américains, européens et sud-africains semble corroborée par les représentations géographiques populaires et par les processus sud-africains de reségrégation que nous présente Myriam Houssay-Holszchuch et qu'illustrent les travaux de Felicity Kitchin à Durban, de Philippe Guillaume à Johannesburg ou de Christophe Sohn à Windhoek (Namibie) .

## L'innovation dans la post-modernité

Une lecture complémentaire de la recomposition doit se faire en terme de " post-modernité ", au sens du dépassement de la modernité territoriale, celle amorcée par la mise en ordre administratif des États-nations européens et de leurs empires coloniaux, puis continuée avec la généralisation de l'État-nation. Cette modernité territoriale avec ses variantes unitaires et fédérales se caractérisait par la rationalité et le fonctionnalisme. Elle correspond à " l'âge de la géométrie " selon l'expression de Roland Pourtier. La rationalité s'exprimant par les principes de pavage et d'emboîtement des maillages territoriaux, et le fonctionnalisme par le principe de chef-lieu et de ressort associé (5). Ces principes inventés par les empires dès la période antique furent systématisés et perfectionnés à la période moderne.

Encore faut-il noter que ce qui relève de la " modernité " territoriale n'est pas exempt d'hétérogénéité et de différenciation. Ainsi, les États-nations post-coloniaux, et notamment africains, ont systématisé le principe de pavage homogène hérité de l'époque coloniale (ex-cercles et gouvernorats) aux échelons infra nationaux (régions, provinces, arrondissements, départements, Etats, districts...), mais ils ont également dans bien des cas conservé une opposition juridique entre espace urbanisé bénéficiant du statut municipal et espace rural sous l'emprise du droit et du pouvoir local dit coutumier (Mandani, 1996).

Cependant lorsque l'on analyse les nouveaux dispositifs sous l'angle de leurs caractéristiques ou de leurs tendances postmodernes, c'est la géométrie variable régionale et locale des nouveaux dispositifs qui retient l'attention, ainsi que la dimension culturelle des choix politiques. Force est de constater qu'après la dernière vague de modernisation/rationalisation des réformes menées à l'apogée des États-nations dans les années 1950 à 1970, voici venu le temps de la dérogation et de l'adaptation souple :

- aux défis de la gestion des territoires ruraux ou métropolitains ;
- aux impératifs de mobilisation des sociétés locales ;
- aux principes de valorisation économique des environnements patrimoniaux et sociaux ;
- aux revendications régionalistes et localistes.

Ces adaptations s'effectuent par :

- la création d'échelons supra communaux non systématiques notamment pour les aires métropolitaines, et l'organisation d'une coopération liée à des projets territoriaux temporaires ;
- l'octroi de statuts particuliers pour la reconnaissance de spécificités fonctionnelles (aires métropolitaines, quartiers) ou culturelles et politiques : " nations celtiques " au Royaume Uni ; " nationalités historiques " au sein des communautés autonomes espagnoles ; statut de la Corse ; " Nunavut canadien " (voir la note de Béatrice Collignon), création d'Etats et provinces à références précoloniales lors des redécoupages associés aux décentralisations africaines... ;
- le recours aux référents culturels dans la détermination des nouveaux territoires du développement ou de l'encadrement local : " pays " français, " comarque " catalane, nouvelles communes maliennes non strictement bornées (voir la note de Stéphanie Lima)...

Ces tendances expriment un certain retour à ce que Marie-Claude Maurel (1984) appelle les " mailles concrètes " par opposition aux " mailles abstraites " fondées d'un point de vue fonctionnel, mais qui souffriraient d'un déficit d'adhésion et de sentiment d'appartenance. Le phénomène est illustré dans l'ex-Allemagne de l'Est par le spectaculaire effacement des éphémères Bezirke au profit des Länder (6), tandis que l'attachement aux petites communes s'y exprime toujours avec vigueur.



Parallèlement, avec la création de territoires spécialisés et le traitement institutionnel différencié de l'espace, c'est l'idée même de maillage qui est battue en brèche. On s'éloigne en effet des pavages intégraux (" wall to wall " comme disent les anglo-saxons) et systématiques propres à la logique moderne du politique (Lévy, 1994).

Il semblerait que l'Afrique du Sud soit plutôt un contre exemple dans ce contexte. Le grand apartheid, avec ses provinces blanches et ses bantoustans pourrait apparaître par certains aspects comme un modèle monstrueux de post-modernité en matière d'ingénierie territoriale (hétérogénéité des mailles à toutes les échelles ; primat des critères culturels, en réalité raciaux). Il s'agissait d'un système mis en place à des fins purement politiques et ségrégatives, qui devait d'ailleurs être doublé d'un système beaucoup plus rationnel fait d'entités qui transcendaient les frontières raciales : grandes régions économiques de planification et petites régions pour la desserte des services. L'actuelle refonte intégrale peut a contrario apparaître comme un modèle de rationalisation appliquée à un système hétérogène, mais au delà de la normalisation qui le caractérise, il autorise des innovations hardies (municipalités transprovinciales) et a recours à des emprunts (gouvernement métropolitain) qui constituent autant de dérogations à la rationalité et l'homogénéité du nouveau dispositif. Dans le même temps, des territoires d'intervention et de projet apparaissent ponctuellement, ils ignorent les mailles municipales et contribuent à la mise en place d'une architecture spatiale d'une complexité chronique.

Le cas sud-africain invite donc à une certaine prudence. Les tendances contemporaines à l'introduction de géométrie variable dans les systèmes d'administration territoriale ne doivent en effet pas être trop vite réunies sous les expressions de " new medievalism " (Anderson, 1996) ou " fin des territoires " (Badie, 1995) ou encore " renouveau de la Cité-État ". En ouverture de ce recueil, Roland Pourtier nous dit ainsi qu'elles ne correspondent pas à un retour à " l'âge initial de la fluidité ", mais plutôt au passage au troisième âge " celui du modèle biologique ", celui des entre-deux et des espaces flous. On peut bien sûr noter ici ou là, la reproduction, l'adaptation ou la revendication de formes médiévales, pré-étatiques ou impériales de la territorialité et du pouvoir, davantage basées sur des appartenances communautaires et des liens d'allégeance que sur la maîtrise de l'étendue (limites floues, hétérogénéité des mailles, enclaves). Elles peuvent être les signes de résurgences ou émergences de particularismes et de tentations identitaires. La plupart des tendances " post-modernes " traduisent cependant davantage des tentatives de gestion décentralisée démocratique et/ou partenariale de la complexité territoriale faite d'appartenances multiples, de réseaux et de limites floues. Elles peuvent correspondre aussi à une volonté ou une nécessité de la part des Etats désengagés et sous pression d'approcher les espaces de mobilisation potentielle, ceux de certaines " coalitions territoriales " selon l'expression de Kevin Cox développée dans ce recueil et de ce que Gilles Sautter appelait la dynamique spatiale du développement économique (7).

Paradoxalement, ce sont d'ailleurs les systèmes centralisés qui semblent aujourd'hui les plus enclins à introduire les innovations territoriales " post-modernes ". En Europe, c'est le cas de l'Espagne des décennies 1980 et 90, du Royaume-Uni de l'administration Blair ou de l'Italie (8) des années 1990. Mais la France n'est pas en reste. En effet, les arrangements institutionnels opérés pour gérer les territoires d'Outre-Mer, et notamment la Nouvelle-Calédonie, prolongés par le " Processus de Matignon " sur l'avenir de la Corse, ou à une autre échelle, le primat du projet et de la mobilisation partenariale dans la politique des pays apparaissent comme des modèles en matière de " post-modernité " territoriale. En Afrique du Sud comme au Mali, c'est bien d'un projet rationnel et unitaire que semblent émerger des innovations territoriales radicales (respectivement des municipalités transprovinciales et des municipalités non strictement délimitées) qui nécessitent d'être contextualisées mais qui peuvent faire école dans d'autres situations.

## L'innovation à la marge ou au cœur ?

Les trois ensembles de contributions qui constituent le livre II traitent de l'innovation territoriale par milieux successifs, celui des chefs-lieux (villes secondaires investies de fonctions politiques), celui des confins administratifs aux échelles nationales et provinciales et celui des périphéries de métropoles.

A chacun de ces milieux correspondent des hypothèses fortes qui ont été travaillées dans le cadre du programme scientifique

### - " L'enjeu chef-lieu " relaie " l'effet-chef-lieu "

L'effet chef-lieu au sens de " la capacité donnée à un chef-lieu, au sein des localités de son ressort, de capter une part majoritaire de la croissance démographique et économique " est un fait avéré durant la période moderne de construction des Etatsnations, il fonctionne cependant à des degrés divers selon les types de systèmes d'administration territoriale mis en place. L'archétype en la matière est le modèle français constitué à l'époque napoléonienne et ses épigones espagnol, italien ou belge puis coloniaux ; le monde anglo-saxon qui pratique moins le cumul des centralités en un lieu unique est moins sensible à cet effet. Il n'y a d'ailleurs pas de traduction anglaise directe valable à toutes les échelles de l'expression française " chef-lieu ". En Afrique du Sud, après l'impulsion donnée à la première vague de chef-lieux coloniaux, la relation complexe entre fonction administrative et croissance urbaine n'est plus univoque, c'est ce que montrent Céline Vachiani-Marcuzzo à l'échelle de l'ensemble du réseau urbain sud-africain et Fabrice Folio pour la cité d'Empangeni.

Les fonctions de capitale provinciale et nationale sont fortement chargées symboliquement en Afrique du Sud. Historiquement, elles ont fait l'objet d'une distribution remarquable avec le double phénomène initial de déconcentration des fonctions de capitale au sein de la colonie du Cap (vers Grahamstown) et de la création des républiques boers dans l'intérieur. La création de l'Union Sud-africaine s'est ainsi accompagnée d'un partage-distribution des fonctions de capitales entre Pretoria, Le Cap et Bloemfontein dissociées des centres économiques principaux de Johannesburg et Durban. Cette technique d'encadrement (potentiellement innovante) du dédoublement de capitale a pu être reproduite récemment à l'échelle provinciale pour créer le KwaZulu-Natal en réunifiant l'ex-colonie du Natal avec sa capitale historique de Pietermaritzburg et l'ex-bantoustan du KwaZulu et sa capitale Ulundi, ville nouvelle sur un site historique. Les débats suscités par l'actuelle remise en cause de cette dualité des fonctions de capitale montre au-delà des enjeux économiques, la dimension symbolique et politique de tels choix (Maharaj, 2001). Ce sont ces enjeux qu'analyse Pakima Siyongwana en montrant comment la capitale de la nouvelle province de l'Eastern Cape a été sélectionnée et, dans un autre article, quels ont été les effets de la perte des fonctions de capitale pour Umtata (ex-capitale du Transkei). En revanche, dans le cadre de la fabrication en deux temps de la nouvelle carte municipale, la question du chef-lieu ne semble pas au cœur des préoccupations et des mobilisations, ce que montrent Frédéric Giraut, Brij Maharaj et François Moriconi-Ebrard dans une analyse des argumentaires et des choix effectués sur l'ensemble de l'Afrique du Sud, ainsi que Sylvain Guyot avec le cas de Port Shepstone. A l'échelle locale, la priorité est alors à l'intégration des différentes composantes urbaines. Les éventuelles rivalités entre cités pour capter de nouvelles fonctions de chef-lieu n'apparaissent qu'à l'occasion de la constitution de vastes municipalités multipolaires comme celles de Richards Bay/Empangeni ou EastLondon/King William's Town. Mais c'est surtout à la faveur de la mise en place du second niveau municipal, celui des districts, que la volonté de capter les nouveaux avantages de la fonction de chef-lieu se révèle. Ceci à l'heure où un tel statut ne garantit plus des dotations substantielles de la part de l'administration centrale mais permet de jouer un rôle d'intermédiaire obligé pour toutes les relations entre le territoire administré et l'extérieur (Giraut, 2000).

## **- Les confins sont les lieux privilégiés d'élaboration des modalités d'articulation de la complexité territoriale**

Les notions de marges et de confins qui sont ici scrutées s'appliquent aux mêmes situations, mais ne soulignent pas les mêmes aspects.

Le terme de marge renvoie étymologiquement à l'idée de bord, d'extrémité. Les marges existent par rapport à un espace administratif englobant dont elles constituent la périphérie et se caractérisent au pire par l'incohérence et au mieux par l'atténuation des facteurs de cohérence qui définissent cette entité administrative. Par rapport au centre, cela engendre une atténuation du sentiment d'appartenance, tandis qu'émerge une cohérence locale à base de solidarités (9) qui transcendent souvent la limite administrative.

Le terme de confins renvoie étymologiquement à l'idée de limite. Les confins existent par rapport à une discontinuité, une séparation entre espaces contigus. Ils se caractérisent par un ensemble de contraintes liées à l'imposition d'une coupure qui ampute ou limite le recours à des ressources et à des solidarités de proximité.

Dans le cas sud-africain deux types très contrastés, voire opposés, d'espaces marginaux ou de confins provinciaux se présentent. En effet, il y a d'un côté les " confins vides ", souvent également en position de frontière internationale, ils sont marqués par de très faibles densités de population et des formes de mise en valeur dominées par des mesures de protection de l'environnement de type parc ou réserve qui ont pu servir de zone tampon face aux pays de " la ligne de front " à l'époque de l'Apartheid. D'un autre côté, il y a des " confins pleins ", 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. Dans le cadre du nouveau dispositif de gouvernement local, le Demarcation Board a d'emblée inventé les formules des District Management Areas pour les " confins vides " qui sont soustraits à la municipalisation de premier niveau pour relever directement des districts, et des Cross Boundaries Municipalities pour les " confins pleins " qui bénéficient ainsi de conseils transprovinciaux (Sutcliffe). Il s'agit de deux adaptations des principes du pavage continu et de l'emboîtement des mailles qui par ailleurs prévalent dans la rationalisation d'un système de gouvernement local désormais solidaire.

En parcourant la diversité des situations de marges et de confins en France comme sur le continent africain, on note une convergence sur la capacité de ces milieux à innover par des arrangements institutionnels voire identitaires (Marie-Christine Fourny), des expérimentations et des dérogations. Jean-Luc Piermay dans un large tour d'horizon géographique et thématique des situations frontalières insiste sur la nécessaire instrumentalisation par les acteurs des opportunités frontalières pour qu'il y ait innovation, on pourrait parler de territorialités intentionnelles (Lajarge, 2000) plus que structurelles. Le cas de la Thiérache présenté par Emmanuelle Bonnérandi est éloquent puisqu'il montre comment une construction transrégionale originale a pu voir le jour dans un contexte centralisé, portée par des acteurs volontaires avant de se retrouver en bute à des dynamiques contradictoires des collectivités territoriales établies, renforcées par la Décentralisation. Dans le contexte bien différent du Maputaland, Sylvain Guyot et Benoît Rey exposent les innovations qui accompagnent les profondes modifications intervenues dans la gestion des aires protégées. Deux types d'innovations y sont à l'œuvre. L'une en reste pour l'instant au stade des incantations, faute de réels relais provinciaux et en bute à des oppositions locales fortes, il s'agit de la constitution d'un grand parc international (Mozambique-Swaziland-Afrique du Sud) dans le cadre du programme Peace Parks qui vise à unir et étendre les différents complexes d'aires protégées d'Afrique australe en situations frontalières. La seconde innovation intervient à l'échelle locale de la périphérie immédiate des parcs et réserves, il s'agit d'assemblées (local boards) associant administration des parcs et représentants des communautés locales. Conçues comme des outils d'une conception plus participative de la gestion des environnements protégés, ces assemblées peuvent servir dans

les faits d'arènes pour la gestion conflictuelle des différends fonciers. Malgré des conflits latents forts, leur fonctionnement peut s'expliquer par la volonté commune de la part de l'administration provinciale des parcs comme des autorités coutumières d'investir toute opportunité de contournement des nouvelles autorités municipales.

Si des territorialités intentionnelles se déploient sur les confins en expérimentant des formules originales c'est aussi, nous dit Jean-Luc Piermay, parce que " l'expérience de la frontière " dans ce qu'elle a de douloureux, mais aussi de fécond, peut y être mobilisée. Cette expression prend tout son sens pour l'Afrique du Sud qui alla si loin dans l'utilisation systématique des barrières en tout genre pour tenter de rendre concret un projet ségrégationniste à toutes les échelles. Ici, les marges métropolitaines rejoignent également la problématique des frontières et des confins, mais peut-être n'est-ce pas si original ?...

### **- Les périphéries métropolitaines échappent à la dichotomie urbain-rural pour constituer un " tiers espace " (la formule est de Martin Vanier) qui ne peut être analysé uniquement en terme de rapports centre-périphérie**

Les périphéries métropolitaines peuvent être abordées comme une catégorie ou un ensemble de modalités composantes à part entière des espaces métropolitains. Cette approche permet d'y détecter certaines tendances et certains processus à l'œuvre qui éclairent l'évolution et la diversité des espaces métropolitains. Ainsi, l'analyse des formes de " reségrégation " menée par Myriam Houssay-Holzschuch, Philippe Guillaume, Felicity Kitchin et Christophe Sohn procède d'une approche en termes de rapports centre/périphérie mais montre également la nécessité de dépasser cette opposition puisque se créent de nouveaux espaces périphériques qui peuvent relever de la centralité, de la relégation ou de l'enfermement.

Les analyses des différentes formes d'ajustements ou d'arrangements gestionnaires à la périphérie, qu'il s'agisse de la distribution de l'eau (Sylvy Jaglin propose un ensemble de réflexions basées sur l'étude de nombreux cas africains), de l'accès au foncier (Elisabeth Peyroux pour Windhoek) ou de la gestion des services publics (Sultan Khan et Benoît Lootvoet pour les périphéries sous autorités tribales de l'aire métropolitaine de Durban), évoquent toutes des innovations institutionnelles. Celles-ci relèvent au pire de la débrouille avec son cortège d'inégalités brutales, au mieux de la régulation de la diversité des pratiques avec tous les compromis voire compromission que cela suppose par rapport à l'idéal d'un accès de qualité pour tous à la distribution des services de base.

La stratégie des pouvoirs publics sud-africains menée par le Demarcation Board pour créer des " cités de l'espoir " (Michael Sutcliffe) a été de constituer de vastes aires métropolitaines dotées d'une unique structure de gouvernement local. L'inclusion de vastes périphéries disparates relève d'un double objectif d'équité socio-spatiale (faire bénéficier aux périphéries pauvres des ressources fiscales et budgétaires métropolitaines) et de durabilité (inclure l'ensemble des espaces directement concernés à terme par la planification métropolitaine). Mais comme le souligne Brij Maharaj pour Durban, cette inclusion pose des problèmes d'équité juridique et sociale en admettant de facto une distribution à plusieurs vitesses des services publics et plus généralement une gestion municipale inégalitaire. Force est de constater également que même vastes, les aires métropolitaines sud-africaines ne peuvent inclure des espaces qui pourtant leurs sont liés fonctionnellement. Il s'agit de l'urbanisation projetée au loin, c'est çà dire aux limites des ex-bantoustans (Mac Carthy & Bernstein, 1998), pour former les fameux dumping grounds nés de la conjonction du travail migrant et des déplacements forcés de population (forced removals). Benoît Allanic, qui pratique ces espaces quelque peu délaissés en tant que chercheur, expert et animateur, nous en livre une vision iconoclaste. Il affirme qu'ils correspondent aujourd'hui à des milieux où l'ancrage des populations résidentes est désormais bien réel ; milieux qui peuvent être attractifs malgré l'éloignement des pôles industriels et de services et malgré une histoire sinistre. En fait les habitants pauvres de ces agglomérations, encore souvent qualifiées de rurales, peuvent jouer sur des opportunités de pluriactivité et sur des marchés fonciers et immobiliers qui ne relèvent ni de la sphère métropolitaine ni de la sphère rurale/coutumière, c'est bien d'un "

tiers espace " qu'il s'agit. Pourtant, Martin Vanier propose cette expression à partir de travaux européens et nord américains sur les espaces souvent qualifiés de péri-urbains. Mais une transposition sud-africaine à ces espaces d'urbanisation projetée peut s'avérer féconde, qu'il s'agisse de caractéristiques d'autonomie relative de ces espaces sur les plans identitaires et politiques ou plus encore des enjeux de gestion et d'aménagement. On retiendra notamment pour ce " tiers espace " qui se trouve au cœur de la complexité territoriale contemporaine, le " devoir d'interface " et la nécessité d'une approche non univoque sur le plan institutionnel que préconise Martin Vanier et peut être aussi à sa manière Benoît Allanic.

## Éloge de la marge et de la confrontation

A l'issue d'un parcours qui nous a mené des chefs-lieux aux marges métropolitaines en passant par les confins, les confrontations de cas et d'expériences nous ont rappelé que la problématique territoriale traverse les différents milieux géographiques. Ainsi, il est des chefs-lieux ou capitales qui s'identifient à la problématique des confins comme le souligne Jean-Luc Piermay, le cas d'Istanbul aux portes de l'Europe est emblématique. On a ainsi pu voir dans ce recueil comment la périphérie Avignonnaise (Romain Lajarge) joue sur la situation de confins administratif de la cité pour s'autonomiser, tandis que d'anciens " dumping grounds " de bantoustans sud-africains deviennent des chefs-lieux et que certaines ex-capitales de ces " États-confins " se retrouvent déclassés voire marginalisées.

Mais malgré ces interpénétrations, force est de constater que l'innovation territoriale se joue bien à la marge et bénéficie des confrontations. C'est ce que confirment les lectures transversales qui sont proposées pour clore cet ouvrage. Ainsi le projet artistique aux confins des arts plastiques, de la danse et de la vidéo mené par Anne de Beaufort, Ntombi Gasa, Liane Loots et la compagnie Siwela Sonke Dance Theatre sur le thème de " l'expérience des territoires " ouvre des pistes et questionne la géographie politique en révélant et exprimant des imaginaires et des expériences sensibles. Ce sont surtout des pistes théoriques et conceptuelles qu'ouvrent ces lectures transversales en proposant de renouveler les grilles de lecture des marges et confins (Benoît Antheaume, Frédéric Giraut, Martin Vanier) et des politiques publiques d'aménagement (Frédéric Giraut, Brij Maharaj), ou encore en précisant la critique de quelques concepts pièges du comparatisme en géographie politique, au premier rang desquels figure le territoire si difficilement traduisible (Henry Chamussy, Maano Ramutsindela).

Enfin la parole est laissée à Maano Ramutsindela et Armand Frémont pour évoquer les enseignements d'une confrontation d'apparence incongrue entre la France, l'Afrique du Sud et leurs territoires. Pointant chacun les échos en provenance de l'autre situation, ils soulignent tous deux le caractère stimulant de l'exercice pour la réflexion et l'action.

## Notes

(1) L'équipe franco-sud africaine " Territories, borderlands and urban dynamics " Coordination scientifique : Frédéric Giraut, (Cr., IRD) et Brij Maharaj, (Pr., University of Natal) en collaboration avec Benoit Antheaume (DR., IRD) et François Moriconi-Ebrard (Cr., CNRS), Chercheurs (dont doctorants, PHD) : Benoit Allanic, (Université de Pretoria ; CRIAA), Fabrice Folio, (Doctorant, Université de la Réunion), Fatima Gebrati (Doctorante, Universités de Marrakech et Grenoble I), Sylvain Guyot, (Doctorant IRD ; Lecturer, Zululand University), Sultan Khan, (Lecturer, University of Durban Westville), Inbasagren Narsiah, (Lecturer University of North West ; Doctorant Clark university), Pakima Siyongwana (Lecturer, University of Port Elizabeth), Celine Vacchiani-Marcuzzo, (ATER U. Paris VII) ; Doctorante Paris I) Etudiants (Maitrise DEA, Masters) : Mthandeni Dlungwana (Natal University) ; Sylvie Hessel (Université d'Aix-Marseille) ; Ryad Ismail, (University of Durban-Westville), Nutan Maharaj, (Natal University) ; Benoit Rey, (Université Joseph Fourier, Grenoble I)

(2) Grands témoins, interlocuteurs privilégiés des chercheurs du programme lors des séminaires et rencontres Michael Sutcliffe (Dr., Chairman of the Demarcation Board), Armand Frémont (Pr., Conseil Scientifique de la DATAR) Said Boujrouf, (Mcf, Université de Marrakech), Kevin Cox (Pr., Ohio State University) ; Romain Lajarge,

(Mcf, Université d'Avignon) ; Alan Mabin, (Pr, Wits University), Achile Mbembe (Pr, Wits University) ; Roland Pourtier, (Pr, Université de Paris I) ; Maano Ramutsindela (Dr, University of Cape Town) ; Martin Vanier (Pr, Université de Grenoble I)

(3) Citons le programme " Durban, Abidjan, Marseille " et le réseau " Government, Governance and Urban Territories in Southern Africa ", tous deux animés par des membres de l'UR 023 " Développement localisé urbain de l'IRD "

(4) Nous recommandons une visite de son site très bien conçu et à la documentation abondante : <http://www.demarcation.org.za>

(5) Les centralités administratives peuvent cependant être cumulées ou dissociées selon les traditions. Le terme de chef-lieu qui renvoie au cumul des centralités administratives et fonctionnelles est difficilement traduisible en anglais. Chez les anglo-saxons en effet le principe fonctionnaliste, qu'il corresponde à des impératifs de contrôle ou de développement, s'accommode, voire recherche, une répartition des fonctions centrales sur plusieurs centres au sein d'une même entité territoriale.

(6) Même si ce découpage réalisé au sortir de la guerre dans les zones d'occupation n'a eu qu'une très courte existence, il renvoie à un mode de définition d'institutions territoriales qui s'inspirent des entités historiques et fondent leur légitimité sur le sentiment d'appartenance. A l'inverse, les Bezirke avec leur rationalité fonctionnelle qui démantelait les entités historiques furent d'abord des instruments de domination du parti unique et furent rejetés en tant que tels.

(7) " La dynamique spatiale du progrès économique conjugue la propagation de proche en proche, souvent dans une direction préférentielle, avec l'essaimage à distance, lui même sous le contrôle de facteurs complexes (l'éloignement, l'accessibilité, l'homologie des situations). Toutes ces raisons interdisent aux espaces du développement de se plier à la logique du territoire. Ils sont cernés de marges imprécises, lacunaires, déformables et parfois chevauchantes " (SAUTTER, 1990).

(8) Il est ici question des innovations introduites par les lois de 1990, puis par celle récente sur la régionalisation, acceptée par référendum, et non des outrances de La ligue lombarde, parti avant tout xénophobe et raciste qui s'est d'ailleurs opposé à ces lois de décentralisation.

(9) Eventuellement populistes : " la capitale et les politiciens qui la peuplent nous ignorent ".