

Le système territorial en France, en Afrique du Sud, dans le monde Éléments pour une comparaison¹

Armand FRÉMONT

géographe

Le problème des territoires, à toutes échelles d'intervention, est devenu un peu partout dans le monde une question politique et scientifique de première importance. Les Rencontres franco-sud-africaines² de janvier 2002 ont donné une occasion de le montrer, à partir de deux cas exemplaires, mais aussi du fait de nombreuses interventions concernant d'autres pays sur les cinq continents.

¹ Pour rédiger cette esquisse comparative, je me suis inspiré de mon expérience personnelle de professeur et d'administrateur, en France, particulièrement au cours des quatre années, de 1998 à 2002, où j'ai travaillé comme conseiller à la Datar (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, créée en 1963 comme délégation interministérielle placée directement auprès du Premier ministre) auprès de Jean-Louis Guigou. J'ai aussi beaucoup profité des interventions et des discussions des Rencontres franco-sud-africaines de 2002, prolongées par les travaux de la Conférence régionale de l'UGI la même année à Durban, en Afrique du Sud.

² Actes en ligne :

<http://iga.ujf-grenoble.fr/territoires/programmes/Innovation/introduction.htm>

La France, l'Afrique du Sud : deux traditions territoriales

Le territoire administratif de la France, auquel les Français sont profondément attachés, est fondé sur une trilogie élaborée au tout début de la Révolution française, en 1789-90.

– Au sommet s'impose l'unité du territoire national, très centralisé autour de sa capitale, Paris. Là réside le pouvoir supérieur, politique, économique et culturel, dont tout procède. Il incarne dans l'espace la prééminence d'un État souverain.

– En échelon intermédiaire, les départements, au nombre de cent actuellement, ont été conçus, dès 1789, comme des relais administratifs et politiques. Leur chef-lieu doit être accessible en une journée par tous les citoyens, gage d'un traitement égalitaire pour tous. Ils sont administrés par un préfet, représentant de l'État central, et par un conseil général élu.

– À la base, héritières des anciennes paroisses et municipalités, les communes constituent le maillage le plus fin du territoire, sous l'autorité des maires et des conseils municipaux élus. Au nombre de 36 500, chiffre considérable, le plus élevé en Europe et dans le monde, elles traduisent sur le terrain l'idéal de liberté laissée à chaque collectivité à proximité immédiate des citoyens.

Ce schéma, très rationnel, a été retouché à plusieurs reprises afin de tenir compte d'une évolution de deux siècles... En 1789, la France est un pays à dominante rurale, aux densités de population réparties de manière assez homogène sur l'ensemble du territoire national. En 2000, c'est un pays industrialisé et tertiairisé, beaucoup plus contrasté dans ses composantes géographiques.

Le législateur a tenté en vain de réduire le nombre des communes, à l'évidence beaucoup trop élevé et d'une répartition trop hétérogène³. Il s'est toujours heurté à la résistance des élus locaux et des citoyens eux-mêmes. Un correctif a été apporté progressivement, dont la dernière étape date de 1999 avec la loi Chevènement, par

³ Paris, la commune la plus peuplée, compte 2 100 000 habitants, mais 1 000 communes en ont moins de 100.

le développement de l'intercommunalité où plusieurs communes sont associées, pour certaines fonctions, et notamment des tâches d'aménagement et de développement, au sein de communautés urbaines, de communautés d'agglomération ou de communautés de communes.

Le nombre des départements a été augmenté au milieu du xx^e siècle pour tenir compte des départements d'outre-mer (au nombre de quatre) et afin d'améliorer la desserte administrative de l'agglomération parisienne. Mais surtout, une nouvelle entité a été créée : la région, 22 en métropole, 4 outre-mer. Composée de plusieurs départements (de 2 à 8 selon les cas), la région a été conçue comme une nouvelle unité intermédiaire, plus grande que le département et mieux adaptée aux réalités économiques du moment. Mais les départements n'ont pas été supprimés.

En conséquence, le territoire administratif de la France se caractérise maintenant par :

- une très forte centralisation autour d'un État unifié et d'une capitale centrale,
- un émiettement communal non moins élevé, ce qui constitue le contraire mais peut-être aussi le juste complément du centralisme et de l'unité,
- la superposition de cinq échelons territoriaux emboîtés (l'État, la région, le département, l'intercommunalité, la commune), auxquels il faut ajouter l'Union européenne, d'autant que celle-ci porte une grande attention aux problèmes des régions et de l'aménagement du territoire.

Le territoire administratif de l'Afrique du Sud a été refondu depuis la fin des années 1990. Il est donc très récent dans sa conception actuelle. Il fait suite à l'apartheid et s'inscrit en opposition à celui-ci pour contribuer à l'élaboration d'une société sans ségrégation raciale, démocratique dans son expression politique et libérale dans ses conceptions économiques. On peut ainsi en résumer les structures à quatre niveaux :

- Au sommet, le territoire national n'est pas l'héritage d'un vieil État centralisé, comme en France et souvent en Europe ou en Asie extrême-orientale, mais plutôt un assemblage de territoires, fragmentés, nés de la colonisation hollandaise et britannique à partir du xvi^e siècle, et constitué en Union sud-africaine au xx^e siècle.

Depuis 1990, le nouveau régime, né de la fin de l'apartheid et de la suprématie des Blancs, aspire à faire de la nouvelle Afrique du Sud, en un seul peuple multiracial (nation « arc-en-ciel »), un État et un territoire unifié.

– Les provinces (au nombre de 9) sont des agrégats⁴ d'anciens États ou provinces « blanches » et d'anciens bantoustans qui étaient réservés aux Noirs, afin d'éviter une nouvelle ségrégation d'ordre administratif et économique.

– Six puissantes aires métropolitaines disposent d'un niveau unique de gouvernement local : trois pour la vaste conurbation du Witwatersrand (Johannesburg⁵, Pretoria⁶, East Rand⁷), et une pour chacune des trois grandes agglomérations portuaires (Durban⁸, Cape Town⁹ et Port Elizabeth¹⁰). Bien que faisant partie des provinces, la puissance budgétaire, démographique et politique de ces aires métropolitaines leur confère une autonomie certaine.

– Hors aires métropolitaines, deux niveaux de municipalités s'emboîtent, mais peuvent être transprovinciaux (*Cross Borders Municipalities*) : 47 municipalités de district chapeautant 231 municipalités locales¹¹.

4 L'ex-Transvaal est subdivisé en quatre provinces dont l'une correspond à la conurbation du Witwatersrand (Johannesburg, Pretoria) et les trois autres agglomèrent chacune un ou deux anciens bantoustans ; l'ex-province du Cap est subdivisée en trois provinces, dont l'une, l'Eastern Cape, agglomère les deux anciens bantoustans Xhosa. En revanche, l'ex-Natal et l'ex-Orange Free State sont reconstitués sous leur forme coloniale en agglomérant, pour la première, l'ex-bantoustan du Kwa Zulu ; et pour le second celui du Qwaqwa. Seul l'ancien bantoustan du Bophutatswana est réparti sur trois nouvelles provinces, comme il l'était d'ailleurs dans l'ancien découpage, sinon toutes les créatures du « Grand apartheid » sont des éléments constitutifs d'une seule nouvelle province, et sont toujours en position frontalière, sauf dans le cas du Ciskei.

5 *City of Johannesburg*

6 *City of Tshwane Metropolitan Municipality*

7 *Ekhurulini Metropolitan Municipality*

8 *eThekweni Municipality*

9 *City of Cape Town*

10 *Nelson Mandela Metropolitan Municipality*

11 Ces dernières faisant défaut seulement pour les aires de très basses densités : parcs, réserves et zone aride d'élevage extensif. Ces espaces sont alors directement administrés au niveau du district sous la forme de *District Management Areas*.

À tous les niveaux siègent des conseils et des autorités élus. Il s'agit au total d'une structure très complète qui associe une trilogie classique à des particularités et à des innovations pour répondre aux évolutions les plus récentes de la société et de l'économie. La trilogie se compose de l'État comme territoire de référence supérieure, la province comme échelon intermédiaire, les municipalités comme niveau local de base. La question des chefferies coutumières (*Tribal authorities*) et celle des parcs et réserves ajoutent aux particularités et à la complexité. Les innovations les plus marquées concernent les aires métropolitaines et les municipalités transprovinciales. Cette structure de l'espace est au moins aussi complexe que celle de la France. Elle est plus hétérogène, moins égalitaire, plus segmentée, mais elle est aussi plus concentrée dans des unités de plus grande taille, à tous les niveaux.

Poussée plus loin, la comparaison entre les deux systèmes de territoires administratifs devient particulièrement intéressante si on les confronte aux réalités objectives et aux idées qui les ont fait naître.

Géographiquement, il ne s'agit pas des mêmes types d'espace. La France fait partie de l'Europe et des franges du bassin méditerranéen dans son ensemble. On a là des territoires densément et très anciennement peuplés, valorisés de manière quasi complète, sous des climats plutôt favorables, domestiqués dans leur maillage le plus fin par plusieurs millénaires de travail agricole, puis fortement industrialisés et densément urbanisés au cours des deux derniers siècles. L'Afrique du Sud dispose d'espaces beaucoup plus vastes, mais moins peuplés, de manière beaucoup plus fragmentée, à l'heure actuelle comme au début de la colonisation, dans des oppositions très marquées entre le littoral et l'intérieur, entre l'est et l'ouest, entre les grandes agglomérations et le reste. C'est, à l'échelle de l'histoire et des continents, une de ces vastes terres neuves de l'hémisphère sud, de l'Asie centrale et septentrionale ou de l'Amérique du Nord dont les horizons domestiques ne sont pas encore complètement fermés. L'Afrique du Sud compte 43,6 millions en 2003 sur une superficie de 1 220 000 km², à rapprocher des 60 millions de la France métropolitaine et de ses 550 000 km² : plus de deux fois plus d'espace pour une population aux deux tiers plus faible, des densités moyennes respectives

pas encore remise d'une stricte territorialisation ayant pour base un partage inégal entre Blancs, Métis, Noirs et Indiens. Il lui faudra sans doute quelque temps pour en être libérée. À la centralisation et à l'intégration à la française, s'opposent de manière exemplaire la fragmentation et jadis la ségrégation sud-africaine. L'Afrique du Sud est sans aucun doute un cas extrême, ce qui la rend exemplaire, particulièrement depuis la fin de l'apartheid. Mais dans les espaces d'ancienne colonisation ou d'opposition ethnique, en Amérique latine, en Afrique, au Moyen-Orient, en Asie centrale, peu ou prou beaucoup de pays lui ressemblent.

Philosophiquement, deux conceptions des rapports entre les hommes et leurs territoires se trouvent en question. La terre de France... disent les uns avec tendresse, pour exalter cet hexagone entre Atlantique et Méditerranée, entre le Rhin et les Pyrénées, comme un espace entièrement maîtrisé, domestiqué ainsi qu'on le fait d'un terroir ou d'un animal familier, approprié dans sa totalité, solidement délimité, et dont les voisins sont maintenant devenus des amis après avoir été longtemps des adversaires. Terre de paysans depuis plusieurs millénaires, même lorsqu'ils viennent d'ailleurs, même lorsqu'ils sont devenus comme maintenant des citadins, des ouvriers, des employés et techniciens des classes moyennes. Terre d'Afrique... disent les autres avec lyrisme, aux horizons ouverts sur la nature, sur la mer, sur le désert, terminée par un cap donnant sur trois océans, terre d'aventure sans cesse renouvelée, jamais achevée, pour ces peuples neufs qui s'y sont affrontés depuis trois siècles et qui ont imaginé entre eux tous les types de partages. Territoires beaucoup plus fluides où passent maintenant toutes les tendances d'une culture et d'une économie mondialisée. Dans l'un et l'autre cas, l'attachement au territoire semble aussi fort, chanté superbement par les esthètes, mais ce n'est pas le même. La France hérite de la rationalité du siècle des Lumières mise au service d'une complète appropriation de l'espace. L'Afrique du Sud est une terre d'aventure et de conquête sur les rivages et les horizons de la colonisation et maintenant de la mondialisation.

Qui peut le mieux servir d'exemple à l'autre ? Et qui est le mieux adapté au monde d'aujourd'hui ? La France, nourrie de raison et de tradition, est riche d'ancienneté et d'expérience. L'Afrique du

Sud, post-moderne, est fragile, dangereuse, avide de réussite et de dépassement. De l'une à l'autre, il n'y a évidemment ni maître ni élève, mais beaucoup d'écoute réciproque à souhaiter, face aux enjeux contemporains.

Les réalités vécues des territoires contemporains

S'il y a sujet de discussion, voire de controverse, c'est bien parce que les territoires administratifs ne paraissent plus adaptés ou, en tout cas le sont fort mal, à la vie de nos contemporains. Il en était ainsi en 1789 en France, ce qui provoqua en urgence la grande réforme territoriale de la Révolution. Le découpage administratif était alors un héritage compliqué de territoires féodaux et de provinces à dominante rurale sous la tutelle d'une monarchie absolue. Il n'était pas adapté à un pays qui s'ouvrait à l'urbanisation, au développement agricole et industriel, à la liberté commerciale. Ne sommes-nous pas maintenant de nouveau en 1789 ? Les recherches en sciences humaines et sociales des dernières années permettent de montrer combien la notion de « territoire » a pu changer et devenir polysémique lorsqu'on l'examine, non plus seulement sous un angle administratif ou politique, mais dans la réalité de la vie économique et sociale. Nous n'en donnerons ici qu'une esquisse très sommaire, appuyée surtout, mais pas exclusivement, sur l'exemple de la France. Les territoires vécus ne sont pas confinés dans des frontières ou des limites. Ils bougent, se superposent, s'emboîtent, s'opposent... à la mesure d'un monde devenu de plus en plus complexe.

Les territoires des entreprises dans la mondialisation

Les entreprises ne sont plus ce qu'elles étaient. Leur territoire professionnel a profondément changé. Le capitalisme français était depuis longtemps construit sur une dualité : des petites et des moyennes entreprises inscrites dans des espaces locaux ; de grandes firmes, souvent sous la tutelle de l'État, dont le territoire

était national, les activités de direction et de gestion très centrées sur Paris, celles de production en province ou dans la banlieue parisienne. Même si depuis un demi-siècle, les unes et les autres avaient beaucoup ouvert leurs aires de clientèle à l'étranger, et parfois leurs sites de production, elles n'en restaient pas moins prioritairement hexagonales, c'est-à-dire à l'intérieur des frontières nationales. Sans être totalement effacé, ce paysage se trouve à l'heure actuelle très profondément bouleversé au profit d'une autre dualité...

Les firmes internationales supplantent maintenant le réseau classique des grandes sociétés françaises, parce que celles-ci se sont internationalisées et parce que d'importants investissements étrangers ont été réalisés en France tant dans l'industrie que dans les services. L'industrie automobile en donne un bon exemple. Les deux grandes firmes françaises, Renault et PSA, sont présentes maintenant sur tous les continents, mais les principales entreprises étrangères sont aussi implantées en France, Toyota en étant le dernier exemple. L'espace économique de ces sociétés s'inscrit maintenant dans des réseaux européens et mondiaux qui échappent à une logique hexagonale tant pour leur clientèle, leur production, que pour la sous-traitance et les services dont elles ont besoin. Aussi les territoires qui en résultent, dans une logique de réseau plus que de continuité spatiale, se trouvent-ils à l'intersection de flux internationaux, pour les activités et les décisions supérieures, et d'une implantation très localisée en ce qui concerne chaque unité de production ou de service, pour la main-d'œuvre, la législation, la fiscalité, les services de proximité. Paris reste le centre décisionnel principal, notamment le quartier de La Défense, mais en partage de plus en plus avec les autres très grandes métropoles de la planète. À l'exception des cadres d'un certain niveau, la France et les Français se soumettent plutôt mal à cette nouvelle donne qui brouille les territoires habituels de leur vie, et qui parfois les mettent en cause, aussi bien localement que régionalement.

Les petites et moyennes entreprises (PME) constituent la toile de fond du capitalisme français, présentes dans toutes les régions, mais très inégalement. Elles n'échappent pas aux logiques spatiales précédemment citées pour les grandes firmes, et notamment à une ouverture aux exportations, à l'innovation internationale. Leur

dynamisme très inégal est vivement encouragé par les pouvoirs publics, l'État, représenté par la Datar, les régions, les municipalités. La principale initiative tend à renforcer leur implantation locale, les interrelations existant entre elles, les services dont elles ont besoin, en s'inspirant notamment des « districts industriels » italiens.

Ainsi, dans un pays qui fut un des plus centralisés du monde, l'espace industriel de la production et des services s'inscrit-il maintenant dans une nébuleuse aux multiples réseaux où interfèrent une logique mondiale et des impulsions ou des intérêts très fortement localisés. Cette trame complexe maille très inégalement le territoire national. Paris et la vaste région parisienne, de plus en plus élargie, jouent toujours un rôle prépondérant, mais aussi les espaces métropolitains les mieux placés dans le réseau des relations européennes et mondiales, par leur situation, leur environnement attractif ou leur capacité d'innovation scientifique et technologique : Lille, Strasbourg, Lyon, Grenoble, Aix-Marseille et la « *Sun belt* » française, Nantes et la Bretagne, la basse vallée de la Seine...

Le cas de la France est particulièrement intéressant parce qu'il vient de loin, parce que ce fut longtemps l'exemple d'un territoire ayant sa logique propre, très centré sur lui-même. En Europe, au moins deux autres modèles ont préfiguré les évolutions en cours dès le XIX^e siècle et même auparavant. Le modèle britannique, beaucoup plus libéral, beaucoup plus extériorisé vers des activités et des relations mondiales, notamment par la colonisation et la finance. Et le modèle rhénan, fondé sur un réseau de villes libres, très ouvertes au négoce européen, et qui n'étaient pas et ne sont toujours pas des capitales d'État, d'Amsterdam à Milan en passant par Cologne, Zürich ou Genève...

Dans le monde, l'Afrique du Sud représente aussi un cas particulier. Beaucoup plus développée, industrialisée, tertiairisée, que la plupart des pays nés de la colonisation, avec un réseau de métropoles importantes, le Gauteng avec Johannesburg étant la principale. Mais un pays longtemps tenu à l'écart des autres, dissymétrique dans son développement, en dépit de ses richesses, isolé, si ce n'est refermé sur lui-même, par sa situation géographique, par les particularités de son peuplement, par l'idéologie dominante des

Afrikaners, en définitive du fait de l'apartheid. Le grand vent de la mondialisation économique souffle donc sur des territoires d'entreprises où il ne peut avoir partout le même impact, la même résistance ou la même perméabilité. Le double exemple de l'Afrique du Sud et de la France le montre bien.

Les habitants/voyageurs entre mobilité et enracinement

Les Français, comme la plupart des Européens, ont beaucoup changé en deux ou trois générations ainsi que les territoires de leur vie. Ils étaient, jusqu'aux années qui suivirent la Seconde Guerre mondiale, en majorité des paysans et des ouvriers, assez souvent des ouvriers/paysans, très attachés aux lieux de leurs activités quotidiennes, souvent les mêmes pendant toute une vie, voire pendant une suite de générations. Ils étaient peu mobiles et assez peu exigeants sur les services qui devaient leur être fournis. Les Français répondaient à cette description avec plus de netteté que la plupart des Européens, du fait de racines paysannes aussi anciennes que tenaces et de leur attachement à la petite propriété individuelle ou familiale en bonne partie né de la Révolution. Ainsi se définissaient des espaces paysans, très fortement enracinés, et des espaces ouvriers, qui l'étaient à peine moins.

Les Français contemporains ne correspondent plus vraiment à ce portrait ancien, si ce n'est en filigrane. Les voici devenus de plus en plus :

- **Mobiles...** et pas seulement pour leurs relations de travail, mais pour des déplacements autres, familiaux, culturels, touristiques, de loisir, à toutes les échelles du temps et de l'espace. Le déplacement d'une journée, quasi mythique depuis la Révolution, n'est plus un critère unique de rayon d'action, pas plus que la seule relation domicile-travail.
- **Tertiaires...** c'est-à-dire cadres, techniciens, employés des services, en très grande majorité salariés, beaucoup plus qu'agriculteurs (4,4 % de la population active seulement) ou ouvriers de l'industrie (18,7 % de la population active).
- **Citadins...** les ruraux ne représentent plus qu'un peu moins d'un quart d'une population qui vit sous toutes les formes de l'habitat urbain, depuis les centres-villes jusqu'à de vastes

espaces périurbains. La France est devenue un espace en voie de métropolisation, et pas seulement autour de Paris.

— **Médiatisés...** férus de télévision, accrochés à Internet (mais moins que la moyenne des pays industrialisés), passionnés de football, entraînés culturellement dans tous les circuits d'un espace mondialisé.

— **Individualisés...** selon une tendance ancienne qu'accentuent les nouveaux systèmes familiaux où la famille-couple traditionnelle s'efface en partie devant le divorce, le célibat, l'homosexualité, les familles recomposées.

— **Européens...** par conviction politique assez mollement, par attachement historique et culturel très superficiellement, mais surtout par de multiples aspects de leur vie quotidienne, alimentation, publicité, sport, école, études, loisirs, tourisme.

Les nouveaux territoires de la vie apparaissent infiniment plus complexes que ceux des générations précédentes. Ce serait cependant une erreur de penser que disparaît la notion même de territoire, comme quelques auteurs ont pu le laisser penser. Elle se trouve au contraire complètement renouvelée par une mobilité qui devient la règle, par des emboîtements d'échelles pour une même personne, pour un même groupe, depuis l'espace mondial jusqu'à celui de la proximité, par une grande individualisation des choix où il est beaucoup plus incertain de cerner des dominantes et plus facile de reconnaître des tendances et des modes. Car la mobilité des hommes et des choses ne s'inscrit pas seulement dans l'espace mais aussi dans le temps. Dès lors, c'est devenu une gageure de vouloir faire coïncider des territoires administrés, fixes par obligation, et les territoires réels de la vie des gens, divers et mobiles par construction.

J'aimerais mieux connaître l'espace de vie des habitants de l'Afrique du Sud lorsqu'ils sont sortis de la pauvreté et d'une certaine assignation à résidence périphérique qui lui est liée. Je crois y reconnaître, sans doute avec plus d'ampleur, la même opposition entre les lieux de l'habitat et du travail quotidiens et un vaste espace d'affaires, de tourisme, de relations amicales et familiales qui passe aussi bien, et selon les attaches ou les besoins, par les États-Unis, Londres et la Grande-Bretagne, l'Europe, l'ensemble de l'Afrique australe, l'Inde, les îles de l'océan Indien, l'Australie, la Nouvelle-Zélande...

L'exemple de la France, parce que les espaces de vie y sont plus qu'ailleurs écartelés entre la tradition de la rationalité et de l'enracinement d'une part, la mobilité et la diversité contemporaines d'autre part, permet de mieux comprendre l'impossible définition des territoires de nos jours. Mais aucun pays n'échappe à cette contrainte, à cette contradiction majeure, entre un impératif de liberté et une nécessité d'administration publique. Avec ses particularités, suite au lourd héritage de l'apartheid, l'Afrique du Sud autant et même plus que d'autres.

Les exclus de la croissance et de la mobilité

Dans une stratification sociale qui est aussi spatiale, tous les hommes et toutes les femmes accèdent très inégalement aux conditions de vie dominantes, et particulièrement à la mobilité, au vibronnement des territoires. Si les classes les plus favorisées, celles des « professionnels » ont bien toutes les possibilités de déplacement pour leur travail, leurs loisirs, leur culture, leurs études..., si de nombreux « habitants-voyageurs » deviennent plutôt des « voyageurs-habitants », les moins bien dotés doivent plutôt se contenter de territoires confinés, isolés, marginalisés, voire ségrégués.

Du fait de l'apartheid, la majorité de la population d'Afrique du Sud en a fait cruellement, et très officiellement, la dure expérience, même si une partie de la population masculine fut conduite par le travail industriel à une certaine mobilité. L'apartheid effacé, les clivages sociaux n'en demeurent pas moins avec force. Une bonne partie de la population, particulièrement de la population noire, vit toujours dans une situation de grande pauvreté ; et notamment de pauvreté territoriale, si l'on peut retenir cette expression. En effet, différents espaces sont marqués par le confinement : certains quartiers glauques et gris du centre des villes peuplés de migrants africains, les bidonvilles des interstices, une partie des anciens *townships* et les concentrations créées aux limites des bantoustans... Les marges géographiques apparaissent très souvent comme des territoires laissés aux plus démunis, y compris par le jeu des découpages territoriaux. De la sorte, l'Afrique du Sud reflète bien tous les problèmes des pays du Sud.

Sur le même espace, national, provincial ou même local, une partie de la population métropolitaine, pas seulement composée maintenant de population blanche, accède aux normes les plus élevées de la mondialisation et de la mobilité, tandis que la majorité reste étroitement confinée. L'Afrique du Sud assemble par conséquent un jeu de territoires très contrastés et segmentés, de la marginalité à la plus large mobilité.

La France, en moyenne plus riche (PNB moyen par habitant en France : 24 000 dollars, en Afrique du Sud : 3 000 dollars), n'en a pas moins aussi ses marges. Si l'espace ouvrier a été réduit, comme l'a été la classe ouvrière elle-même, une partie de la population, constituant une forte minorité estimée entre 20 et 25 % de l'ensemble, vit dans des conditions d'exclusion. Celle-ci se nourrit du chômage, de la pauvreté, de la sous-scolarisation ou du retard scolaire, de la délinquance, d'origines et de cultures qui ne sont pas celles de la majorité et, bien entendu, elle produit et s'enracine dans des territoires spécifiques, en marge de la « France moyenne ». Trois situations sont très caractéristiques de ce confinement et font l'objet d'une attention particulière de la part des pouvoirs publics :

- quelques quartiers de centre-ville, à Paris notamment, mais beaucoup plus rares dans cette position que dans la plupart des métropoles des pays développés ;
- des quartiers de grands ensembles immobiliers, très caractéristiques de la France, ceux de la « fracture sociale » où se combinent tous les facteurs négatifs depuis que dans les années 1970 les classes moyennes les ont peu à peu délaissés et que des populations pauvres, souvent d'immigration récente, s'y sont installées, configurant de fait de nouveaux espaces de ségrégation ou de ghettoïsation ;
- de vastes espaces ruraux, surtout au centre de la France, délaissés, dépeuplés à la suite d'un long exode rural, aux densités de population devenues très faibles, en partie réanimés par le tourisme, mais en été seulement, et laissant dans l'isolement une population d'origine paysanne de plus en plus vieillie.

Dans des conditions très différentes, les deux exemples de la France et de l'Afrique du Sud montrent combien **une politique territoriale des services publics** s'avère nécessaire en toute

hypothèse. Le libéralisme économique et social ne permet pas de résoudre tous les problèmes de l'organisation des territoires, notamment en faveur des populations les plus pauvres et des espaces les plus marginalisés où le sous-équipement demeure la règle. Des politiques régulées par l'État ou par les collectivités, de logement social, de santé publique, d'enseignement, de sport et de loisir, d'assistance et d'animation... apparaissent comme les plus décisives pour corriger ce qui peut l'être, sous réserve qu'elles soient coordonnées dans un même territoire qui prend ainsi tout son sens avec la participation de la population et de ses représentants. En France, avec plus ou moins de bonheur et de réussite, la politique de la ville, surtout dans les agglomérations, et l'aménagement du territoire, plutôt dans les régions et les pays délaissés, apparaissent ainsi comme des palliatifs à l'accentuation des contrastes territoriaux, à la réduction d'une fracture sociale devenue fracture spatiale.

Les exigences contemporaines de la territorialisation

Nos contemporains ne peuvent se passer de territoire. C'est un leurre que d'imaginer une mobilité telle, dans un monde libéralisé, que les hommes seraient amenés à vivre plus comme des voyageurs que comme des habitants. Les deux exemples, très différents, de la France dans la vieille Europe, de l'Afrique du Sud parmi les pays en plein devenir, montrent qu'une partie importante de la population, en toute hypothèse, doit réinventer ses propres territoires dans la pauvreté, et que les plus favorisés ont aussi besoin de repères territoriaux, de lieux de référence comme attaches personnelles et espaces de ressourcement, dans le cadre de leur mobilité. Il est hautement significatif que la problématique des territoires soit apparue dans la période où ils sont le plus vivement remis en cause.

La France et l'Afrique du Sud offrent deux exemples d'une nouvelle politique des territoires, l'une et l'autre encore inaboutie. On peut relever un petit nombre d'exigences communes, quelques règles de portée générale.

La recherche de territoires pertinents

Première grande question : comment mieux adapter les territoires administratifs, c'est-à-dire ceux des décisions politiques et de la gestion publique sur un espace judicieusement défini et reconnu, à la réalité contemporaine de la vie économique et sociale, ou, si l'on préfère, aux territoires vécus ?... Comment refaire pour le XXI^e siècle l'opération réussie par la France de 1789, créatrice des départements ? Les conditions actuelles sont certainement plus complexes, puisqu'il s'agit cette fois d'une adaptation des territoires à une civilisation mondialisée mais néanmoins riche de multiples singularités ? La difficulté principale porte sur le niveau intermédiaire.

Une première illusion doit être chassée. On ne peut parvenir à faire coïncider l'espace de vie des habitants et les territoires administrés. Ce ne fut jamais le cas. Tout indique, en Afrique du Sud, en France, ailleurs, que ce l'est de moins en moins, car il existe une incompatibilité fondamentale entre la liberté des hommes et la nécessité administrative. L'apartheid sud-africain montre à l'évidence que toute tentative de territorialisation rigoureusement imposée, que toute géographie de la ségrégation officialisée est non seulement moralement condamnable mais en sus vouée à l'échec. Dans un autre registre, moins dramatique, l'expérience française de regroupement des communes, à l'évidence beaucoup trop nombreuses, montre combien la contrainte est sans effet, toutes les tentatives ayant échoué. Seule, la loi de 1999 sur les communautés de communes a abouti à des résultats, parce qu'elle était plus incitative qu'impérative.

Il faut donc se résoudre à composer des territoires comme autant de compromis et d'outils opérationnels entre nécessité et liberté. L'expérience montre que trois échelles d'intervention s'imposent :

- un niveau des références supérieures, celui de l'État et de la nation,
- un niveau des relations intermédiaires, la province ou la région,
- un niveau local, celui des communes, des municipalités.

En Afrique du Sud, la **province** s'est imposée comme niveau intermédiaire parce qu'elle fait intimement partie de l'histoire

dans le cadre de la SADC (*Southern African Development Community*) et à l'échelle continentale avec l'Union africaine et le NEPAD (*New Partnership for Africa's Development*). Mais, ici et là, c'est bien l'État qui reste le plus apte à mettre en œuvre les régulations les plus équitables. Dès lors, en France notamment, une hésitation est légitime entre une position plus favorable à un duo Europe/Région et, au contraire, une politique dite « jacobine » de prééminence persistante de l'État. Un consensus de principe semble se dégager pour accorder à l'État une place de moindre étendue dans les domaines de la gestion, de l'application, de la mise en œuvre, et au contraire un rôle renforcé dans le domaine « régalien » de l'autorité, de l'arbitrage, de la conception et de la régulation. Encore faut-il trouver les modalités d'application d'une telle formule ...

Le traitement différencié des territoires

Deuxième grande question : comment traiter les particularités régionales ou locales au sein d'un territoire national fermement unifié sous les mêmes lois et reconnu comme tel par la grande majorité des citoyens ? Comment déroger à la règle de l'unité du territoire national et de son traitement législatif et réglementaire lorsque les réalités de base imposent ou suggèrent d'autres règles ? La France, plus qu'aucune autre nation, se trouve confrontée à ce problème, car toute sa culture aspire à l'unité doublée de centralisme. Mais, pour extrême qu'il soit, son cas ne manque pas d'intérêt pour le traitement de l'ensemble des territoires contemporains.

En France, la règle de la règle est qu'on ne déroge pas. L'exemple de la Corse, où s'exprime depuis trente ans un mouvement nationaliste par le verbe ou par la violence, montre bien tout ce que ce problème peut receler de passions. Depuis deux siècles, la France républicaine redoute tout ce qui peut ressembler à du provincialisme, à du fédéralisme, ou même à du régionalisme, y percevant une atteinte à l'unité de la nation. La résurgence de mouvements régionalistes dans la seconde moitié du xx^e siècle est ainsi reçue, et traitée avec d'infinies précautions. Pour autant, des exceptions à la règle ont bien été reconnues en Alsace, notamment dans le domaine de l'exercice des cultes et en héritage du rattachement

ment à l'Allemagne, dans les départements d'outre-mer (DOM), et même en Corse avec un statut spécial. Dans les territoires d'outre-mer (TOM), loin de l'hexagone, le législateur a fait preuve d'une grande richesse d'imagination dans la diversification.

Le problème ne se pose plus seulement en termes d'appartenance culturelle. Il prend aussi une dimension économique et sociale si l'on veut bien reconnaître les disparités considérables existant au sein de l'hexagone, infiniment plus fortes qu'en 1789, du fait de l'industrialisation, de l'urbanisation puis de la métropolisation. L'exemple de Paris et de l'Île-de-France montre qu'on ne peut pas traiter tout à fait cette région comme les autres, de même que le Nord-Pas-de-Calais ou Rhône-Alpes. Dans les faits, le trinôme « région-département-ville principale (ou métropole) » s'articule dans des conditions très différenciées. Ainsi certains ont-ils pu imaginer, dans le cas d'espaces métropolitains, la confusion de la région et des départements (en Alsace) ou du département et de la communauté urbaine (à Lyon, à Toulouse, à Rennes...) sans pour autant que de telles formules soient pertinentes ailleurs. De même peut-il être utile, mais uniquement pour les plus petites régions, de concevoir des regroupements ou « inter-régions » en ce qui concerne certains problèmes, tels que les très grands équipements ou les spécialités d'enseignement supérieur ou de recherche.

L'idée est donc en germe d'un traitement différencié des territoires qui ne serait pas obligatoirement une atteinte à l'unité de la République et de la nation. Mais la plus extrême prudence s'impose tellement les oppositions sont vives et passionnées. D'où la formule de l'expérimentation, apparue dans un essai de règlement de la question corse et qui pourrait être étendue ailleurs sous d'autres formes...

Ce type de traitement différencié est très séduisant car il colle bien à la réalité, beaucoup mieux sans aucun doute qu'une conception strictement égalitaire. Mais on ne peut non plus en masquer les risques, bien visibles ailleurs, par exemple en Afrique du Sud... En premier lieu, celui d'une nouvelle géographie « à plusieurs vitesses » avec, au sein du même État, des territoires branchés sur les réseaux internationaux, d'autres plus régionaux dans leur savoir-faire et leur savoir-vivre, d'autres enfin franchement en marge. Est-ce un bien, et donc souhaitable ? Est-ce un mal, inévitable ?

La lisibilité des territoires et l'exercice de la démocratie

Troisième grande question : dans un espace économique et social obligatoirement complexe, comment rendre lisible le système des territoires administrés, à l'égard des entrepreneurs, ce qui met en cause la crédibilité économique des pouvoirs publics, et aux yeux des citoyens, ce qui pose le problème de l'exercice de la démocratie à tous les niveaux, et particulièrement de la démocratie locale ?

Actuellement, mieux vaut reconnaître l'illisibilité des territoires, administratifs ou non, pertinents ou non. En Afrique du Sud, c'est fort probable. Une recomposition est en cours, au sortir de l'apartheid. Comment le citoyen de base peut-il se reconnaître entre ce qui fut, ce qui est et ce qui est en construction ? Comment oublier les habitudes de plusieurs générations, voire de plusieurs siècles ? Comment se retrouver, comment habiter, entre les clivages multiples des sociétés coloniales, les strictes ségrégations de l'apartheid, et les nouvelles délimitations, démocratiques et libérales ? Quand on est noir, quand on est blanc ? Et chacun n'aura-t-il pas tendance à construire et à imaginer sa propre vie, son propre espace, à individualiser son propre territoire dans cette turbulence ?

En France, l'illisibilité est certaine, pour d'autres raisons. Peut-être sommes-nous à la veille de 1789, lorsque les nouveaux citoyens, inspirés des Lumières, ne pouvaient plus se reconnaître dans les superpositions féodales et monarchiques. Aux trois territoires de référence dûment reconnus, la nation, le département, la commune, se sont ajoutés, en effet, de l'Europe à la communauté de communes en passant par la région et le pays, au moins cinq niveaux possibles d'intervention, avec des recoupements multiples. La technique consiste à toujours ajouter de nouvelles entités sans jamais en retrancher. Elle combine le conservatisme et l'innovation. Mais elle atteint maintenant ses plus extrêmes limites. De la sorte, les agents économiques et les simples citoyens se trouvent en partie dépossédés de leurs territoires, où ils ne se reconnaissent plus, au profit des spécialistes que sont les élus et les techniciens. Ainsi, loin d'en atténuer les pouvoirs, les réformes des dernières décennies ont-elles augmenté le rôle des notables locaux et des

technocrates, les uns et les autres antagonistes mais finalement solidaires. Les reproches formulés à l'égard de la Datar sur ce terrain mériteraient d'être plus largement partagés. Dans la lisibilité des territoires, c'est bien l'exercice de la démocratie qui se trouve en cause.

La question est trop politique et trop complexe pour être traitée en quelques lignes. Au moins peut-on conclure à la nécessité d'un double choix auquel le législateur ne saurait en définitive échapper.

Premier choix : entre choisir ou laisser faire. Laisser faire peut être le cours normal des choses, dans une économie largement libéralisée, une société totalement individualisée, une démocratie d'un nouvel âge, des territoires à la carte, post-modernes en quelque sorte, parmi lesquels il appartient au citoyen, à l'entrepreneur, à l'individu, de se situer, en toute liberté. C'est donner la prééminence à l'individualité sur le social et son expression spatiale. Choisir, au contraire, c'est redonner une ossature au système territorial, tout au moins l'adapter, afin de le rendre également lisible aux yeux du plus grand nombre, c'est tenter une régulation d'intérêt collectif qui ait une application territoriale. C'est reconnaître, par conséquent, certaines valeurs d'ordre social qui dépassent chaque personne.

Deuxième choix : que choisir, s'il le faut ? En l'adaptant aux réalités très mobiles du temps présent, sans doute faut-il revenir, pour être plus lisible, à une certaine simplicité des choses. Il existe fondamentalement trois niveaux, trois échelles, de reconnaissance et de pertinence des territoires, et guère plus, sous peine de perdre ses repères... Ils se comprennent mieux lorsqu'on peut accorder une certaine valeur à leur contenu. **Le niveau supérieur** est celui de la légitimité et des références fondamentales. Il devrait rester purement conceptuel, républicain ou « régalien » plutôt que central dans l'essentiel de son contenu, ce qui n'est pas rien. Ce niveau est actuellement occupé par l'État-Nation, en attendant peut-être de plus vastes regroupements continentaux. **Le niveau moyen**, celui de la région ou de la province ou de l'État dans un cadre fédéral, est un relais intermédiaire, bien situé entre les références supérieures et la société réelle, opérationnel par excellence pour mettre en œuvre, pour construire et pour gérer les armatures indispensables au bon fonctionnement de la société

