

Innovation territoriale et référent communautaire

Du renouveau des provinces nigériennes à celui des pays français

« Il porte dans la mêlée de terres, dans les deux histoires, pays d'avant et pays-ci, le pur et rétif pouvoir d'une racine. Il dure, il piète dans la friche qui ne procure. (A lui les profonds, les possibles de la voix !). J'ai vu ses yeux, j'ai vu ses yeux égarés chercher l'espace du monde [...] Mais j'avais pénétré au profond du pays. Compté. Répertoire. Touché aux saines admirations. Halé les imaginations perdues, les à-venir et l'en-présent des époques oubliées. Je nous savais maintenant projetés vers la vie, en plein cœur de nos os, confrontés aux Grands-bois du monde en train de se relier. Grands-bois des peuples qui font frères, Territoires qui font Terre, des langues qui hèlent concerts. »

Patrick CHAMOISEAU, *L'esclave vieil homme et le molosse*, 1997.

Résumé : Ce texte propose une double analyse de l'émergence de territoires de mobilisation : les « pays » en France, et de nouvelles collectivités territoriales (régions, département et communes) au Niger. La question des maillages, des limites et des chefs-lieux fait l'objet de mises en parallèle. Si les contextes sont radicalement différents, des argumentaires s'avèrent récurrents et quelques processus contrastés s'éclairent mutuellement. Certains enjeux universels des recompositions territoriales contemporaines apparaissent alors. C'est notamment le cas de celui de l'accès aux ressources politiques et économiques territoriales pour les élites d'un centre en position de médiation entre les bailleurs de fonds potentiels et une formation sociale localisée et mobilisable.

Mots-clés : décentralisation, chef-lieu, optimum territorial, collectivités locales, maillage, « pays », découpage administratif, France, Niger, gouvernance, développement local.

L'universel et le particulier dans les recompositions territoriales : pour une comparaison incongrue

Rien à voir ! Non décidément les situations nigériennes et françaises n'ont vraiment rien à voir. Comment oser rapprocher des contextes aussi différents ? Épaisseur historique de l'État-nation dans un cas, construction récente et

largement plaquée dans l'autre. Opulence des pouvoirs publics contre pauvreté extrême. Rapports au territoire des formations sociales et des communautés radicalement différentes, dans les pratiques, les représentations et les héritages. Ici la référence à un peuple et plus généralement à une situation régionale particulière est encore inconstitutionnelle, là bas la chefferie coutumière (il est vrai largement aux ordres !) sert d'assise à un pouvoir autoritaire à la recherche de relais locaux. Contrastes majeurs dans les configurations socio-spatiales : tendance à la métropolisation ici, poids du nomadisme là...

Et pourtant la comparaison incongrue peut s'avérer féconde. Une opportunité s'offre en effet à l'observateur des recompositions territoriales que j'essaie d'être. De manière quasi concomitante, voici deux États¹ qui s'engagent au milieu des années quatre-vingt-dix, dans la fabrication ou la reconnaissance de nouveaux territoires de mobilisation.

Il s'agit ici d'organiser la coopération intercommunale en matière de développement local et d'aménagement en établissant enfin la carte mythique des « pays », il s'agit là de procéder à un redécoupage concernant l'ensemble des niveaux d'administration territoriale, de la région à la commune, pour donner des cadres opérationnels à la décentralisation. Dans les deux cas, l'initiative revient aux pouvoirs publics, mais les maîtres mots de la démarche sont adhésion et concertation. Ce sont donc les modalités de fabrication des construits territoriaux qu'il nous est donné d'observer. Les processus sont complexes puisqu'ils intègrent la pluralité des dynamiques engagées dans la fabrication de territoires. Celles-ci reposent sur des forces, des intérêts et des représentations différentes et déploient des stratégies et des argumentaires dans des registres pluriels. L'occasion est donc réelle d'entendre ces argumentaires, ces positionnements en tentant des mises en parallèle qui pourraient révéler quelques tendances à l'œuvre dans le vaste mouvement contemporain de recompositions territoriales. N'oublions pas que quelques mots d'ordre internationaux s'imposent dorénavant à tous les acteurs du développement local et de la gestion publique : gouvernance et développement durable. N'oublions pas non plus que les rapports qui unissent l'ancienne puissance coloniale à son ex-empire ne sont pas unilatéraux. En matière d'administration territoriale par exemple, la référence obsédante au modèle de l'ex-métropole, inspirateur premier de toute réforme, ne doit pas faire oublier la fascination en retour qu'exerce le mythe communautaire et l'idéal harmonieux du village africain.

1. Dans le corps de l'article, les développements concernant le Niger sont extraits d'un ouvrage publié sur 1999 dans la collection Grafigéo de l'UMR PRODIG et intitulé *Retour du refoulé et effet chef-lieu*. Cet ouvrage propose une lecture et une interprétation plus détaillée du processus de redécoupage administratif dont il est ici question.

La quête ubiquiste de l'optimum territorial

Une commission à la recherche des bonnes mailles

Une Commission Spéciale chargée de réfléchir sur le Redécoupage Administratif (CSCRRA) est mise en place au Niger le 16 mai 1994. Composée essentiellement de fonctionnaires bientôt rejoints par quelques représentants de la rébellion, elle remettra un rapport définitif en mars 1996² après avoir émis des propositions intermédiaires et recueilli les réactions lors de deux séries de tournées de consultations des représentants locaux (chefferie, partis, syndicats, associations, représentants de l'État). Par ailleurs, le Haut-Commissariat a reçu nombre de mémoires et de lettres envoyées par les associations de ressortissants ou des élus. C'est l'ensemble de ces travaux que nous avons pu suivre et étudier³.

La démarche de réforme globale du système d'administration territoriale nigérien s'engage en fait dès 1993, tandis que s'achève la période de « transition » vers des institutions démocratiques. La décentralisation semble alors impérative car viennent s'ajouter au nécessaire désengagement de l'État et à la mobilisation systématique des acteurs locaux et de la société civile, les revendications majoritaires de démocratisation et de libéralisation de la vie publique locale.

Les bailleurs de fonds internationaux font écho à ces revendications en exigeant des mesures de décentralisation (élections, tutelle *a posteriori*, modification de la fiscalité locale). Notamment pour les centres urbains potentiellement concernés par un premier projet urbain du Niger envisagé par la Banque mondiale, ou encore pour les communes ou cités engagées dans un jumelage/coopération dont l'officialisation est conditionnée à la tenue d'élection.

Par ailleurs, avec les accords de paix du 9 octobre et du 24 avril 1995 entre l'Organisation de la Rébellion Armée et le gouvernement du Niger, l'État nigérien s'engage à créer des collectivités territoriales régionales. Il s'agit là d'une obligation supplémentaire que doit intégrer le processus de décentralisation.

Les contraintes politiques que l'on vient d'évoquer et la volonté de l'État de rester présent dans le jeu complexe de l'administration territoriale, aboutissent à un projet qui identifie quatre niveaux emboîtés, dont le dernier s'inscrit fatalement dans un maillage très fin du territoire.

Parallèlement, l'objectif politique et économique de la participation et de la mobilisation de l'ensemble des formations sociales locales et régionales implique la recherche systématique ou la prise en compte de « l'historicité des terroirs », selon l'expression de J.-F. Bayart.

Enfin, l'objectif de rationalisation de la carte des entités politico-

2. En 1998, le redécoupage envisagé est finalement reporté au profit d'un simple aménagement du dispositif existant : transformation des départements en régions et érection de tous les chefs-lieux administratifs en communes.
3. L'accès direct aux courriers n'a cependant pas été possible, les sources principales furent donc les comptes rendus et procès verbaux de tournées de la Commission.

administratives à des fins d'aménagement du territoire implique la prise en compte des critères d'accessibilité aux chefs-lieux conçus comme des centres de services et des pôles d'activités aux différents échelons.

Pour accentuer les vertus d'un système emboîté, la Commission décide du principe de non cumul des fonctions de chef-lieu, autrement dit un chef-lieu de région, de département ou d'arrondissement ne peut être également celui d'une maille de niveau inférieur.

L'ensemble des critères évoqués est repris dans la doctrine de la Commission.

Comment faire le redécoupage ?
(Rapport général intérimaire CSCRRR, 20 mars 1995)

« À la lumière des objectifs cités, la commission a retenu sept critères principaux :

- l'homogénéité dans les grands ensembles géographiques, économiques et humains ;
- le respect des limites des collectivités coutumières (villages, cantons, groupements) ;
- la superficie et la topographie ;
- la population : ce critère est fonction du caractère sédentaire ou pastoral de la zone considérée, il est d'utilisation moins rigoureuse dans la zone pastorale vaste et peu peuplée ;
- le nombre de villages, tribus, groupements et cantons, notamment dans la détermination des communes ;
- la distance : éviter de créer des centres administratifs trop distants. Par ce critère, il est recherché le rapprochement et le bénéfice des équipements et services publics par les populations ;
- le consentement des populations dans des cas spécifiques en rapport avec la liberté de résidence. »

Les normes retenues initialement se sont vues précisées après les premiers travaux sur le terrain en juin 1995. Ainsi le minimum requis de deux communes par arrondissement, de deux arrondissements par département et de deux départements par région est réaffirmé, mais les plafonds sont revus à la hausse. Surtout de nouveaux critères enrichissent la grille :

- « - valeurs et dénominations socio-culturelles et historiques ;
- accès à une frontière internationale ;
- écologie ;
- viabilité économique en terme de potentialités économiques ».

La démarche s'apparente donc à la recherche d'un « optimum territorial » qui intégrerait ordre historico-naturel et ordre fonctionnel. Mais avec une certaine lucidité et une certaine humilité, la Commission admet que ces différents critères ne sont pas toujours conciliables et que des consultations et des arbitrages devront être rendus.

Les pays, à chacun son idéal-type

Dans le cas des pays français, le contexte est bien différent. Il ne s'agit pas de procéder au plus vite à un découpage qui satisfasse les impératifs de réforme, mais plutôt de s'engager dans un travail patient d'harmonisation des politiques publi-

ques et des cadres d'intervention en faisant émerger des espaces de mobilisation (Giraut et Lajarge, 1998).

Les pays sont régulièrement invoqués comme un recours en période de crise. Depuis deux siècles, à droite, comme à gauche, des voix, parfois nombreuses, militent pour la reconnaissance d'entités territoriales qui seraient des remèdes aux maux français (Mathieu, 1983). Il est ainsi possible de distinguer deux courants.

Le courant *aménagiste* voit dans la promotion de l'échelon du pays, le moyen d'assurer une distribution régulière et rationnelle des équipements et des infrastructures sur l'ensemble du territoire national, notamment dans le monde rural, en s'appuyant sur le bas de l'armature urbaine et sur les bassins d'emploi. La seconde motivation de ce courant est d'ordre institutionnel, le niveau de base de la représentation de l'État doit être aussi celui du partenariat (contrôle, stimulation ?) ou de la contractualisation avec les projets de territoire portés par les collectivités territoriales et les acteurs de la vie socio-économique locale.

L'autre courant peut être qualifié de subsidiariste. Il est l'héritier des fédéralistes souvent régionalistes, pour qui le pays fut surtout un cheval de bataille contre le jacobinisme qui se serait historiquement nourri des hiatus existant entre la poussière de communes, le département et le territoire national, ignorant ainsi les vrais espaces intermédiaires de solidarité que seraient les pays et les régions. Ce courant ne fait plus du pays un règlement de compte avec le centralisme républicain et ne brandit plus systématiquement l'argument du fondement historique et identitaire d'un territoire supposé immémorial et intangible. Il s'agit désormais de déléguer toutes les compétences possibles au niveau le plus pertinent d'expression et de mobilisation de la société locale⁴. La satisfaction de ces aspirations ne désigne *a priori* pas un gabarit particulier, ni un maillage uniforme, ni même des limites uniques et définitives.

La synthèse apparaît donc possible entre les différentes aspirations. Cela peut-il déboucher sur la révélation et la reconnaissance d'entités spatiales préexistantes ? La cartographie du maillage miraculeux fut toujours moins évidente que le ralliement derrière le fameux slogan « vivre et travailler au pays ». Les géographes, souvent convoqués, n'ont pu livrer une carte unique de ce qui apparaît avant tout comme un mythe territorial français où se rencontreraient systématiquement dans un même espace l'ordre naturel et l'ordre fonctionnel.

La définition proposée par la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire⁵ depuis 1995, illustre cette contradiction originelle :

4. « Qu'on les appelle "pays", "bassin d'emploi" ou "bassin de vie", les sociétés locales ont vocation à se gouverner, qu'elles comptent dix mille ou dix millions d'habitants. » « Si les problèmes politiques d'une société sont traités par une entité plus grande (centralisme) ou plus petite (particularisme), on sort de la "république" pour entrer dans le "despotisme". » J. Lévy, *Espace et pouvoir en France : une utopie constitutionnelle* in *La révolution des territoires*, Pouvoirs locaux, 1995.

5. Titre II, articles 21, 22, 23, 24 de la Loi d'aménagement et de développement du Territoire n° 95-115 du 4-2-1995.

le pays doit être à la fois un espace de « projet de développement commun » et un territoire « présentant une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale » et doit exprimer « une communauté d'intérêts économiques et sociaux » ainsi que « les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural ». Voici donc balayés les enseignements du remarquable rapport Guichard « Vivre ensemble » (1976) ou ceux des travaux d'Alain Reynaud (1981) sur la justice socio-spatiale, qui chacun à leur manière soulignaient la diversité des configurations et des agencements géographiques et l'impossible synthèse des différents principes de cohérence territoriale.

Il faut cependant bien constater que par delà les définitions œcuméniques et consensuelles, les différents promoteurs des pays, État en tête, armés de leurs procédures, disposent d'une doctrine et d'un idéal type (Gerbeaux et Giraut, 1998). Où l'optimum territorial des uns n'est pas forcément celui des autres.

L'idéal type de l'État. Ici la notion d'idéal-type est évidente tant les différentes explications et interprétations des textes vont dans le même sens et constituent une véritable doctrine. La nouvelle loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire de juillet 1999 réaffirme ainsi les principes énoncés depuis 1995. Le pays ou territoire de projet voulu par l'État et ses services a une dimension approximative, celle de l'arrondissement et une fonctionnalité économique qui permet une rationalisation de la distribution des services dans le monde rural, il associe donc une ville ou un réseau de bourgs à un arrière-pays. La combinaison de ces deux critères fait des 348 zones d'emplois, la référence implicite. Rappelons que ce maillage réalisé par l'INSEE à partir d'un cahier des charges contraignant propose un découpage relativement homogène et respectueux des limites régionales, qui s'éloigne donc considérablement de la carte plus rigoureuse des bassins d'emplois.

L'idéal type régional. De plus en plus de régions sont engagées dans une nouvelle génération de contrat avec l'intercommunalité de projet qui anticipe sur les pays de l'État et vise à instaurer un pavage complet de leur territoire. La Région Rhône-Alpes fait ainsi partie des précurseurs avec sa politique des contrats globaux de développement instaurée en 1993. Les règles qu'elle propose pour les périmètres de ces nouveaux contrats sont celles d'un gabarit nécessairement intercantonal, de la complémentarité ville-campagne, et de la continuité territoriale. Mais les explications qui accompagnent la mise en place des nouveaux contrats précisent le projet. L'objectif de la Région est de couvrir tout l'espace en territoires supracommunaux à un gabarit moyen qui relève à la fois de la proximité et de la fonctionnalité économique. Une sorte d'optimum territorial dimensionnel émerge donc avec un maillage en cinquante unités soit un demi arrondissement. Parallèlement, une grande liberté est laissée aux acteurs locaux sur la cohérence qui doit être liée au projet, ainsi l'esquisse de carte des « espaces du quotidien » proposée

dès 1992 recensait autant de villes que d'unités géographiques s'apparentant à des massifs ou des vallées. Cependant, le primat affiché de l'économie et des services plaide pour une logique de bassin, de vallée ou d'axe.

L'idéal type de la Commission européenne, concerne davantage l'origine du projet que les configurations du territoire qui le porte (un territoire local de moins de 100 000 habitants pour l'Initiative communautaire Leader⁶). Un bon territoire pour les services de la communauté est celui où se rencontrent des acteurs non institutionnels issus des milieux associatifs, syndicaux et plus généralement socio-professionnels impliqués, et si possible ayant un rôle moteur, dans un projet partenarial et innovant.

Parallèlement à ces cadres conceptuels de l'action territoriale des principaux pourvoyeurs de politiques publiques, État et région acceptent et même encouragent l'autonomie des politiques d'arrière-pays sur base environnementale avec les parcs naturels régionaux (PNR). C'est ainsi qu'en Rhône-Alpes, après l'individualisation des massifs voisins des grandes agglomérations (Vercors, Pilat, Chartreuse, Bauges), les nouvelles candidatures (Monts et sucs d'Ardèche) ou projets d'extension (Monts de la Madeleine, Livradois-Foréz, Vercors) soutenus par la région concernent les confins montagneux qui pourraient ainsi être dotés de structures propres éventuellement interrégionales. Les critères de constitution relèvent ici de la qualité paysagère et patrimoniale d'un milieu cohérent mais fragile sur un plan socio-économique. Les recommandations de la fédération des PNR concernent une dimension approximative (100 000 hab.), soit une étendue proche de celle d'un arrondissement.

Nous venons de parler de doctrine et d'idéal-type, mais l'heure est au partenariat, à la subsidiarité et au développement participatif, les *a priori* et les références des bailleurs de fonds ne sont donc que des indications signifiées aux acteurs de terrain, seuls habilités à élaborer des projets de territoire qui devront séduire plusieurs bailleurs pour bénéficier de financements croisés.

Les références paradoxales : cantonalisation coloniale et zone pastorale

Aux prises avec les pays français et les nouvelles régions et communes nigériennes dans une démarche de rapprochement et d'éclairage mutuel, on pourrait être tenté, à ce stade, par l'invocation des principes qui commandent et ont commandé l'évolution du système français d'administration territoriale comme révélateurs des mutations potentielles de celui de son ex colonie. Or, il semble que l'antériorité soit plutôt du côté nigérien lorsqu'il s'agit de s'engager sur

6. L'initiative communautaire Leader financée par l'Union européenne apporte un soutien à des expériences innovantes et territorialisées de développement rural.

la double voie de la reconnaissance d'entités spatiales qui privilégient les solidarités socioculturelles d'une part, et de la territorialisation systématique des réseaux d'acteurs d'autre part. Ainsi l'évocation des avatars de la cantonalisation coloniale et celle des modalités actuelles de territorialisation de la zone pastorale peuvent s'avérer riches d'enseignements pour l'expérience française des pays.

• *La cantonalisation ou l'imposition de la norme coutumière*

Dans un territoire sous-administré, doté de moyens et de subsides modestes, la bureaucratie coloniale avait absolument besoin d'auxiliaires pour exercer son contrôle sur des populations dispersées sur un vaste territoire, souvent difficilement accessibles et avec lesquelles, de surcroît, il était difficile de communiquer. (Abba, 1990).

Au niveau local et sur l'ensemble du territoire la présence de l'administration coloniale fut donc assurée par ce que J.-P. Olivier de Sardan (1984) appelle « la chefferie administrative » qui n'a plus grand chose de coutumière, malgré la nomination fréquente de titulaires héritiers. Il ne s'agissait pas d'une simple récupération des structures en place, mais d'une véritable mystification. Celle-ci procède d'un ensemble de mesures⁷ qui visent à s'assurer le contrôle des populations en déléguant au niveau local certaines prérogatives administratives à des instances pourvues d'un capital de légitimité, mais dans un cadre institutionnel et spatial très largement inventé ou caporalisé.

L'élaboration de la carte cantonale par les autorités coloniales réalisa donc un pavage de plus en plus régulier du territoire colonial. Elle s'éloigna progressivement de la carte des entités politiques précoloniales aux limites floues, aux solidarités largement aspatiales, à l'absence fréquente de continuité territoriale et aux emboîtements systématiques.

E. Séré de Rivière (1965), encore admiratif devant ce travail auquel il a participé, nous livre ses secrets : « Les petites principautés ont été regroupées, le plus souvent en cantons. Les contrées non structurées, ou ne comportant que des villages plus ou moins indépendants, ont été organisées en chefferies d'abord conventionnelles, mais devenues très vite traditionnelles au point que le principe d'hérédité y a joué aussitôt. Les premiers commandants de circonscription français se sont livrés à ce travail, souvent de tâtonnement, jusqu'à ce que des collectivités homogènes et viables se confirment. » (1965, p. 238) « Les anciens sultans, amirou, serki ou may, devenus chefs de canton, furent désignés dans le respect attentif de la coutume, mais avec le souci de l'administration d'obtenir une collaboration efficace. C'est pour cela que les premiers temps furent marqués souvent par des cascades de révocations et que, dans les régions où le droit

7. « La territorialisation géographique progressive des entités sociales locales, la nomination et/ou la confirmation administrative des chefs de principautés dans certains cas, de villages ou de cantons le plus souvent, mais aussi la scolarisation, la monétarisation, le recrutement militaire et le travail forcé expriment autant de modalités d'une "administratification" progressive de ces zones. » (Darbon, 1991, p. 176).

héréditaire était mal établi – en raison des luttes précédentes – des chefferies ou des cantons furent créés de toute pièce. L'on obtint ainsi un quadrillage territorial qui, s'il ne fit pas disparaître les particularismes, fut néanmoins un moule dans lequel put se forger l'unité nationale. » (1967, p. 480)

Trois modalités vont ainsi permettre d'aboutir à l'homogénéisation des espaces dits coutumiers :

- création de cantons dans des aires où le pouvoir local est atomisé et où des solidarités existaient au niveau régional ;
- rassemblement ou rattachement de villages indépendants et accréation de petits cantons ;
- subdivision de vastes cantons où l'autorité d'un groupe aristocratique et minoritaire a été initialement reconnue.

Si le tracé de détail des cantons reste sinueux, la dimension emboîtée et aspatiale des relations politiques sans continuité territoriale est largement gommée grâce à la constitution de « cantons factices ».

« En fait jamais le canton ne recoupe exactement la chefferie précoloniale. Parfois cependant il s'en rapproche, dans la mesure où les dimensions de celle-ci correspondent à l'optimum de gestion administrative coloniale (de 5 000 à 20 000 personnes environ), et dans la mesure où l'aristocratie villageoise semble être apte à contrôler la population concernée. Le canton, base de la pyramide de l'appareil d'État colonial, est en effet au carrefour de deux ordres de préoccupations : une dynamique institutionnelle d'inspiration administrative, qui regroupe les anciennes unités si elles sont jugées trop petites ou les brise si elles sont trop grandes ; et une pratique politique, qui cherche à s'appuyer sur la couche dominante du monde rural et voudrait faire si possible coïncider "zone d'influence" et découpage territorial (quitte à l'inverse à les dissocier si cette influence est perçue comme hostile). » Olivier de Sardan, 1984, p. 215

On rejoint là peut-être le cauchemar des responsables et animateurs des expériences issues du mouvement de pays qui redoutent la récupération d'une notion floue par définition qui repose davantage sur une volonté de travailler ensemble que sur des critères objectifs d'identité, d'homogénéité ou de fonctionnalité. Rappelons les propos de Marie-Elisabeth Chassagne qui, lors des États généraux des pays en 1982, évoquait leur peur bien gauloise de voir le ciel leur tomber sur la tête : « Le ciel c'est ici la bureaucratie armée d'un grand filet appelé maillage pour capturer les pays, les enfermer, les découper, les normaliser, c'est un horrible cauchemar. »

Treize ans plus tard, en juin 1995, la synthèse d'un séminaire réunissant les réseaux régionaux de l'Union nationale des acteurs et des structures de développement local précise : « On ne peut avoir la volonté de figer le développement local dans l'espace ou dans le temps, car la réalité est essentiellement organique : l'espace des hommes qui construisent et qui gèrent un projet ; elle ne se coule donc pas dans l'intangibilité et l'uniformisation institutionnelles. » *Lettre de l'UNADEL n° 23.*

• *De la territorialisation à partir des points d'eau*

Sur un tout autre front, l'actuel projet de redécoupage nigérien fait apparaître de nouveaux chefs-lieux administratifs (communes, arrondissements) aux lisières de la limite administrative des cultures sous pluies⁸. Dans le même temps, la nouvelle législation foncière du code rural prévoit des terroirs d'attache⁹ pour les pasteurs.

Amorcée par le régime Kountché dans les années quatre-vingt avec la multiplication des chefs de groupement, une certaine volonté de territorialisation systématique de l'espace nomade et pastoral se fait donc jour, sorte de prolongement vers le nord du travail de cantonalisation réalisé lors de la période coloniale.

• Où sont les centres ?

Le projet de territorialisation au-delà de la limite des cultures nécessite des points d'appui, des chefs-lieux potentiels, or il existe une certaine dichotomie entre les centres politiques et les centres logistiques créés à partir de forages profonds par les projets de développement financés par la coopération multilatérale ou bilatérale. Ainsi les six centres pastoraux (infrastructures socio-éducatives et sanitaires) créés au nord du département de Zinder entre 1978 et 1986 ne correspondent pas aux points d'attache des chefs de groupement.

De plus, la logique de quadrillage qui caractérise selon D. Retailé (1995) la zone proprement sahéenne ne correspond pas à des polarisations emboîtées caractéristiques des structures maillées, mais davantage à des positions de relais sur des parcours ou des axes méridiens.

• L'arbitrage des conflits de confins par la territorialisation

Dans ces régions de confins ou de marche, où cohabitent pasteurs, nomades et sédentaires, des conflits d'usage peuvent se doubler de conflits de souveraineté sur l'espace entre chefs de cantons et chefs de groupements, tandis que la circulation et l'échange assurent la complémentarité entre les lieux.

Le projet de redécoupage du département de Zinder rend ainsi des arbitrages. Il accorde une certaine autonomie politique au nord pastoral vis-à-vis des chefs-lieux actuels situés plus au sud (Tanout la sous-préfecture, et Belbéddji le poste

8. Limite fixée dans les premières années de l'indépendance : décret de 1961, revu en 1964.

9. Décret n° 97-007/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997 fixant le statut des terroirs d'attache des pasteurs. « Au sens du présent décret, il faut entendre par terroir d'attache, l'unité territoriale déterminée et reconnue par les coutumes et/ou les textes en vigueur à l'intérieur de laquelle vivent habituellement pendant la majeure partie de l'année des pasteurs, unité territoriale à laquelle ils restent attachés lorsqu'ils se déplacent que ce soit à l'occasion de la transhumance, du nomadisme ou des migrations. »

administratif qui deviennent des chefs-lieux de département). Mais cette autonomie relative passe par un maillage en arrondissement, avec imposition du « centre pastoral » comme chef-lieu dans un cas (Tenihya), et affirmation de la résidence du chef de groupement originel dans l'autre (Tendé).

En fait, les volontés d'affirmation des chefferies de Tanout et de Belbéji s'expriment différemment. Si l'on peut parler d'impérialisme expansionniste contrarié dans le cas de Tanout dont les élites revendiquaient la capitale d'une région du Damerougou ou au moins celle d'un vaste département, il faut parler d'affermissement d'un fief pour la double chefferie de la Tarka qui cumule à Belbéji des fonctions cantonales et de groupement. L'action d'influence de la chefferie menée par ses ressortissants inscrits dans les hautes sphères de l'État s'exerce pour l'obtention d'équipements et infrastructures (Pistes, Université islamique). Nous sommes là dans un cas de « pays » agro-pastoral (une vallée) et cosmopolite où la légitimité du pouvoir politique tend à s'exercer sur l'ensemble d'une société locale composite, ce qui limite les crispations ethnico-zonales. Pouvoir politique qui tente d'assurer la croissance des ressources par la captation d'investissements extérieurs et non par une tentative de domination régionale.

Les marges ou confins septentrionaux du département de Zinder s'apparentent donc localement soit à un creuset territorialisé, soit à une zone de tension politique maillée artificiellement à partir de points d'appui techniques.

La bataille des chefs-lieux et des pays

Des pouvoirs publics engagés sous la contrainte dans la quête de la bonne maille et dans une entreprise de territorialisation systématique des espaces de mobilisation, appuyés en cela par les nouveaux paradigmes du développement local devenu intégré, participatif, territorial et durable : résistance, opposition ?... Non, tout le monde veut des pays ou des nouveaux chefs-lieux, mais chacun selon ses normes et ses critères.

L'emballage : des pays partout, des pays pour tout !

La timide reconnaissance des pays par les pouvoirs publics dans les années soixante-dix s'était faite par la mise en place de procédures contractuelles¹⁰ venant appuyer le développement local rural autour de quelques bourgs ou petites villes. Depuis leur apparition dans la loi en 1995, c'est un élan plus vigoureux, qui cette fois semble porter les pays. Outre les initiatives expérimentales gouvernementales, nous avons vu que des régions, de plus en plus nombreuses, prennent les devants et mettent en place un pavage régulier de leur territoire en pays, supports d'une politique contractuelle globale de développement. Enfin, les municipalités

10. Les Plans d'aménagement rural (1967), puis les Contrats de pays (1975).

acceptent désormais majoritairement l'idée de leur inscription dans un pays : 57 % des maires estiment que « le pays tel qu'il a été institué par la loi est un territoire pertinent pour l'élaboration d'un projet de développement » selon un sondage de l'Institut BVA effectué en novembre 1996. Ces mêmes communes sont dans une dynamique sans précédent de regroupement dans des structures de coopération à fiscalité propre qui s'emparent des domaines de l'aménagement et du développement en revendiquant la légitimité du pays. Elles trouvent alors dans les politiques de cohésion communautaire un appui et un encouragement.

La DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale) est engagée dans une démarche d'enregistrement de territoires issus de dynamiques différentes, s'arrogeant la possibilité de sélectionner éventuellement les bons des mauvais pays en fonction d'une doctrine non formulée. Il y a donc les pays labellisés et les autres. Si les pays de la deuxième catégorie sont de plus en plus nombreux et éminemment hétérogènes, c'est que la fabrication des pays est engagée sur plusieurs fronts. La course à la labellisation et à la reconnaissance peut prendre différentes voies.

Différentes procédures permettent à un Établissement Public de Coopération Intercommunale, un syndicat mixte ou une simple association d'élus et d'acteurs socio-économiques de s'auto-proclamer pays : la reconnaissance par une Commission Départementale de Coopération Intercommunale, l'obtention du statut de Parc Naturel Régional, la signature d'un contrat avec un exécutif régional ou la sélection par la commission européenne au titre d'une initiative communautaire. L'initiative gouvernementale se trouve donc relayée et même dépassée par un mouvement sans précédent qu'elle a catalysé mais qui l'a précédée. La coopération intercommunale (stimulée par la loi de février 1992, puis par la nouvelle loi dite de Chevènement de 1999) et les régions (souvent engagées dans la conception d'une nouvelle génération de contrats après les secondes élections de 1992) sont ainsi pleinement impliquées dans la course à la fabrication des pays. Ceci sous l'œil attentif et bienveillant des services de la Commission européenne, qui depuis la réforme des fonds structurels (1988) et la réforme de la PAC (1992) tentent de territorialiser systématiquement leurs interventions en milieu rural.

Ce mouvement bénéficie de la contribution active de nombreux parlementaires en quête de fiefs. Il s'agit pour l'instant de députés ou sénateurs qui ne sont pas à la tête de grandes collectivités territoriales, mais la catégorie devrait prochainement encore grossir avec la limitation du cumul des mandats. Les présidences d'établissements publics ou d'association de pays devenant des mandats certainement très prisés car non électifs.

À l'évidence la conjoncture faste pour les pays correspond avant tout à une conjonction de stratégies qui se retrouvent sur un terme séduisant, mais certainement pas sur une conception identique de sa configuration.

Les chefs-lieux, ou tout le monde en veut

Au Niger, c'est l'engouement généralisé pour les nouvelles fonctions de chefs-lieux administratifs qui aboutit à de nombreuses revendications contradictoires. Celles-ci s'expriment lors des réunions avec les administrateurs et les notables¹¹, parfois relayées par des groupes de pression de ressortissants dans la capitale, par des émissaires inscrits dans l'appareil d'État ou encore des parlementaires.

Certains arguments utilisés sont classiques dans de telles situations (Ozouf-Marinier, 1989) : démonstration de l'antériorité des fonctions d'encadrement territorial ; démonstration de la centralité économique¹², démographique ou géographique ; au contraire, imploration au nom de l'enclavement ou du retard économique. Mais de nouvelles argumentations se développent à partir du dynamisme démographique et économique lié à une position sur des axes de communication ou surtout à proximité d'une frontière active, donc par définition excentrée.

Suite aux premières propositions de la Commission, les réactions enregistrées sur le terrain (avril 1995) dans le Kawar (nord-est de l'actuel département d'Agadez), illustrent la diversité des arguments et contre-arguments en présence :

« Les populations de Fachi et de Bilma, réunies autour de leurs chefs de canton respectifs rejettent la proposition de Dirkou comme chef-lieu de la région du Kawar.

Le canton de Djado s'abstient sur cette question, l'essentiel pour lui est que la réforme apporte une solution à l'enclavement général de la région, en particulier celui de Djado.

Fachi et Bilma invoquent les raisons suivantes :

- le critère d'équidistance géographique retenu par la Commission ne doit pas être plus important que le critère d'équidistance démographique, les cantons de Fachi et de Bilma étant plus peuplés que ceux de Dirkou et Djado, ce qui équivaut à éloigner l'administration des zones plus peuplées et approcher des zones moins peuplées ;
- Bilma a toujours été le centre administratif et politique de la région. Même si aujourd'hui, à la faveur des problèmes libyens, Dirkou semble jouer le rôle de centre économique, il serait injuste de le renforcer par le politique ;
- le comportement des habitants de Dirkou face au désenclavement interne des autres localités de la région.

En raison de son enclavement dans la région, Fachi demande d'abriter le chef-lieu du département de Bilma.

Deux villages du canton de Djado (Chirfa et Séguidine) demandent chacun d'abriter le chef-lieu du département de Djado. » (Rapport de terrain de la Délégation du Département d'Agadez de la CSCRR, avril 1995)

Résultats : dans les propositions finales de la Commission, la région du Kawar a pour capitale Bilma. Elle est subdivisée en deux départements (Fachi et Dirkou). L'échelon de l'arrondissement est absent. Dirkou, Bilma et Fachi sont des communes urbaines, tandis que Chirfa et Séguidine sont des communes rurales.

11. Représentants de la chefferie, des partis politiques et des associations consultés sur le terrain en mars-avril 1995 sur les premières propositions de Commission.
12. Avec des indicateurs qui peuvent paraître farfelus, ainsi Madame la Haute-commissaire à la réforme administrative nous confie avoir reçu en 1995 un courrier des édiles d'une localité qui revendiquaient le chef-lieu d'arrondissement au motif que l'on y fabrique de la glace !

- *De la méfiance à l'engouement, l'incorporation massive des chefs-lieux coutumiers*

L'hostilité de la chefferie au principe de la municipalisation exprimée à de nombreuses reprises au niveau national et au niveau local, ne doit pas occulter la mobilisation fréquente des élites locales pour obtenir une fonction de chef-lieu pour leur localité.

Le chef de Kollo, représentant des chefs traditionnels du Niger, s'oppose au processus de municipalisation et de décentralisation au profit de nouvelles collectivités territoriales, mais son chef-lieu de canton avait obtenu en 1980 le statut de sous-préfecture sans opposition de sa part, et il revendique aujourd'hui un chef-lieu de région pour sa localité.

Cette adhésion partielle est facilitée par le fait que le gabarit des arrondissements proposés correspond approximativement à celui des cantons, et les départements et régions sont en règle générale des agglomérations d'entités coutumières. Seul le découpage communal démantèle quasi systématiquement les cantons.

Sur les 128 chefs-lieux de canton, 98 intégreraient l'organigramme de l'administration territoriale proposé (arrondissement, département ou commune), alors qu'il ne sont que 48 à l'heure actuelle et qu'ils n'étaient que 33 à la fin de la période coloniale. Il est donc possible de parler d'une incorporation massive des chefs-lieux coutumiers. Mouvement qui peut apparaître logique compte tenu de l'augmentation très importante du nombre d'entités administratives qui provoque automatiquement la promotion de nombre de bourgs ruraux, dont une partie est constituée de chefs-lieux de canton. Cependant, on note la mobilisation systématique des élites de ces cités pour obtenir une promotion et pour rattraper ou dépasser les cités rivales roturières dans l'organigramme. Les chefs-lieux coutumiers seraient donc toujours hégémoniques dans le haut de la hiérarchie, et leur proportion resterait importante dans les niveaux inférieurs malgré la multiplication des entités. Leur part (ainsi que celle des chefs-lieux de groupement) est réduite au bas de la hiérarchie (arrondissement, commune) sur la frange pastorale, autrement dit sur le nouveau front de la territorialisation fine, à l'instar de ce qui se passait avec les postes administratifs à la fin de la période coloniale et aux débuts de l'Indépendance.

- *L'enregistrement de certains dynamismes spontanés ou informels*

L'intégration de nombreux centres s'effectue également en direction de petites villes et de bourgs au fort dynamisme démographique et/ou économique non portés par des fonctions politiques. Dynamique symptomatique d'une transition qui, dans le contexte de crise d'un État rentier, s'appuie davantage sur les nouvelles filières marchandes et productives (Grégoire, 1996) que sur un « effet chef-lieu » désormais désuet.

Quelques cas exemplaires de la diversité des situations qui contribuent au processus

- Avec Kantché se présente le cas où le refus de l'influente chefferie de canton de cohabiter avec un administrateur colonial avait provoqué l'installation d'une subdivision de cercle dans une localité voisine, Matameye. 40 ans plus tard, lors des travaux de la Commission, la chefferie de Kantché défend une position inverse et obtient de devancer le chef-lieu administratif devenu sous-préfecture après l'indépendance.
- Après 20 ans de pénitence (en 1973 le poste administratif était transféré du chef-lieu de canton vers la cité industrielle voisine), Doguéraoua n'a pas de mal à effacer l'éphémère ville nouvelle de Malbaza qui décline avec sa cimenterie.
- La rivalité Keïta-Tamaské fait apparaître un autre cas de figure : l'alternance domination-rattrapage continue. Keïta (résidence de la chefferie touareg lissauuane dominante), chef-lieu de canton dès le début du siècle voit quelques années plus tard le détachement d'un nouveau canton de Tamaské (grosse agglomération commerçante haoussa). En 1959, grâce à l'intervention d'un député ressortissant de Keïta, la cité est promue chef-lieu de subdivision du cercle de Tahoua. En 1988, Tamaské, devenue le berceau d'une importante diaspora, accède au statut de commune rurale. Enfin, le projet actuel entérine la supériorité de la sous-préfecture et du fief lissauuane en érigeant Keïta chef-lieu d'un département qui intégrerait l'arrondissement de Tamaské. Ceci après que les représentants de Tamaské aient tenté de se détacher de Keïta en soutenant le projet initial de création d'une région de l'Adar, à laquelle ils souhaitaient appartenir sous la tutelle directe de Tahoua, et d'une région de la Majia dans laquelle Keïta se serait inscrite !
- Dans l'arrondissement de Téra, le retour annoncé des chefs-lieux coutumiers est spectaculaire. Yatakala et Bankilaré se retrouveraient à la tête d'un arrondissement et Dargol devancerait dorénavant Gotheye.
- Enfin, le cas des trois petites villes (Tchadoua, Aguié et Gazaoua) qui s'égrainent sur la route de l'Unité à l'Est de Maradi montre les différentes forces à l'œuvre dans le projet de redécoupage. Avec des dimensions comparables (entre 6 et 7 000 hab. en 1988), c'est d'abord Aguié, le chef-lieu coutumier, qui s'impose pour le statut de préfecture. À l'inverse, Gazaoua s'efface et n'apparaît plus que comme simple commune, ce choix entérine l'érection d'Aguié comme sous-préfecture en 1972 qui détrônait à l'occasion le vieux poste administratif de Gazaoua, la croissance des deux bourgs restant comparable durant la décennie suivante. En marge de cette guerre de chefs-lieux locaux, le bourg périurbain de Tchadoua a connu une extraordinaire croissance (passant de moins de 1 000 hab. en 1977 à près de 7 000 en 1988) sans la moindre fonction politique. C'est ce dynamisme qui est reconnu dans le projet de redécoupage avec l'obtention du statut de chef-lieu d'arrondissement.

Mais force est de constater que ce mouvement d'enregistrement de dynamisme spontané s'exerce plutôt pour les bourgs émergents (de gros marchés comme Bandé ou Guidimouni, une cité frontalière d'orpailleurs comme Dogona...) que pour les villes. Ce mouvement relatif d'enregistrement de dynamiques spontanées n'est cependant pas nouveau, une partie des promotions administratives récentes en relève, notamment pour les communes rurales.

À l'heure donc où le pays doit d'abord compter sur ses propres forces et où le chef-lieu ne fait plus la ville, les initiatives des pouvoirs publics sont paradoxalement couronnées d'un succès sans précédent. L'engouement déborde et contourne d'ailleurs largement les initiatives de départ.

Un certain retour du refoulé ou la réinterprétation des héritages

Le modèle du pays à l'épreuve de la rugosité du terrain

Quarante-deux pays ont été choisis par la DATAR parmi 183 candidatures pour conduire de juin 1995 à décembre 1996 les actions préfigurant ce que pourraient être les pays de demain.

Quatre type de pays se dégagent¹³ et l'on notera que les trois premiers ne répondent que très partiellement aux volontés affichées par l'État.

Les pays anciens : sur base cantonale, plutôt de faible densité, ils s'appuient sur une habitude éprouvée de travail en intercommunalité, avec des projets de développement classiques. Ils ne créent pas de réels changements dans le fonctionnement local mais viennent entériner un mouvement en marche bien avant les lois des années quatre-vingt-dix.

Les pays polycentriques : ce sont les plus petits, mais ils associent au moins deux agglomérations principales ; animés d'une réelle dynamique de projet, ils sont portés par des leaders locaux qui ont éventuellement une envergure nationale.

Les pays en construction : profitant de l'opportunité de cette préfiguration, ils se lancent dans une dynamique de pays autour d'une seule ville-centre de petite taille en faisant fi des limites administratives habituelles. L'existence d'une structure porteuse et d'un conseiller général leader révèle la stratégie de regroupement par agglomération, autour d'un canton originel. Là aussi, ni le territoire, ni le projet ne préexistent.

Enfin, le quatrième type de pays est celui du pays-arrondissement, ou pays « politique » : ce sont les plus grands, les plus peuplés (100 000 habitants en moyenne), polarisés par un chef-lieu d'arrondissement, emmenés par un leader de dimension nationale. Ce sont certainement les pays qui étaient les plus attendus par la DATAR.

Mais la présence de pays de différentes natures montre bien l'aptitude très grande chez les élus à se saisir des opportunités et à adapter les cadres proposés par l'État à leurs propres situations.

Ni garante d'une acceptation des principes énoncés dans la loi, ni preuve du bien fondé de ces principes, la préfiguration montre seulement que le pays a commencé à échapper à sa définition initiale par des tentatives multiples de réappropriation.

13. Pour une étude approfondie de cette opération voir F. Giraut et R. Lajarge « Les pays-tests, quelles configurations pour quels projets ? Montagnes méditerranéennes, 1996, n° 3, p. 19-28. L'encadré sur les pays en montagne méditerranéenne, ainsi que le paragraphe sur la dénomination des pays en sont extraits.

Les quatre pays de préfiguration en montagne méditerranéenne

Parmi les quarante-deux pays de préfiguration retenus, quatre sont concernés par les milieux de montagne méditerranéenne. Il s'agit du pays de Balagne en Corse, du pays des Cévennes viganaïses en Languedoc-Roussillon et des pays de Giono et d'Apt-Luberon en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Ce sont tous de petits pays dont le nombre d'habitants (de 17 000 à près de 50 000), la superficie (de 230 à 1200 km²) et le nombre de communes (de 36 à 50) sont toujours inférieurs à la moyenne des « pays-tests » (66 000 hab., 1200 km² et 78 communes).

Ces pays de faible densité sont tous concernés par des structures de protection-valorisation de l'environnement de type Parc. Ainsi les Cévennes viganaïses évoluent en zone périphérique du Parc national des Cévennes ; le pays d'Apt-Luberon est presque totalement inclus dans le périmètre du Parc naturel régional du Luberon ; ce même parc englobe la partie sud du pays de Giono, dont Manosque, la principale agglomération, est une ville-porte ; enfin l'essentiel du périmètre du pays de Balagne fait partie du Parc naturel régional de Corse.

Pour l'instant un seul de ces pays (les Cévennes viganaïses) est transdépartemental, mais la fédération qui doit à terme regrouper les pays de Giono et d'Apt-Luberon rendra cette caractéristique majoritaire. Notons que la fédération de deux pays qui se partagent le Luberon corrigera partiellement l'apparente aberration de la configuration du pays de Giono qui voit l'agglomération de Manosque séparée de l'essentiel du chaînon du Luberon mais associée à celui de la Montagne de Lure, alors que Sisteron est extérieure à cet ensemble.

Trois des quatre pays de montagne méditerranéenne sont bicéphales (Forcalquier et Manosque pour le pays de Giono ; Le Vigan et Ganges pour les Cévennes viganaïses ; Calvi et l'Île Rousse pour la Balagne). La fédération annoncée autour du Luberon intégrera le bassin d'Apt dans une entité tripolaire.

Les vraies différences concernent la genèse et la nature des projets portés par ces pays. Tous, sauf celui d'Apt-Luberon, sont défendus par des figures politiques de niveau national (un député, un président de Conseil général et un ancien ministre notamment), mais les logiques des projets qui les sous-tendent sont contrastées. Dans le cas des Cévennes viganaïses et du pays de Giono, il semble qu'une dynamique ancienne de pays soit à l'origine du projet actuel qui dans les deux cas correspond à des bassins plus vastes, autrement dit, il y a tentative d'extension de pays de gabarits cantonaux hérités (le bassin du Vigan proprement dit et le "pays de Forcalquier"). Le pays d'Apt-Luberon correspond quant à lui à une expérience originale de Comité de Bassin d'Emploi qui tente avec plus ou moins de bonheur de se conjuguer à celle d'un PNR. Enfin, le pays de Balagne apparaît comme un pays sans véritable projet, né de la volonté de l'État d'avoir un pays-test dans chaque région et relayé ici par une personnalité politique.

C'est cette hétérogénéité des genèses qui explique que les quatre pays de préfiguration en montagne méditerranéenne se répartissent dans les quatre profils types que nous avons identifiés.

L'avènement d'une nouvelle toponymie

• Les enseignements des dénominations de pays

L'analyse des dénominations des pays candidats et des pays retenus pour l'opération de préfiguration nous renseigne sur l'hétérogénéité de ces entités, mais aussi sur les principaux facteurs identitaires ou fonctionnels à la base de la communauté d'intérêts représentée par le projet et/ou l'institution porteuse de la

candidature. Il faut tenir compte du fait qu'il s'agit de candidatures qui devaient rentrer dans le moule des pays défini par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 et précisé par les circulaires du Ministre de l'Intérieur et du Préfet Leurquin. Les dénominations ont donc pu être choisies avec l'objectif de démontrer l'adéquation du territoire et du projet avec les ambitions de la politique des pays préconisée par la DATAR.

Ce biais important doit être relativisé par le fait que la loi et la circulaire du Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire du 21 avril 1995 (INT/L/00149c) sur la « Mise en place d'une organisation du territoire fondée sur la notion de pays » envisagent toute une série de facteurs qui peuvent être à la base de la constitution d'un pays cohérent, ces définitions extensives n'étant finalement pas de nature à restreindre les types de légitimités historiques, identitaires et fonctionnelles des pays candidats. Seule l'échelle ou le gabarit du pays-arrondissement semble assez clairement ressortir des textes et des propos qui fondent et orientent la politique des pays, cela peut indirectement mettre l'accent sur la nécessaire dimension polarisée de l'espace d'un pays.

Il est possible d'opérer une première distinction majeure entre les dénominations qui renvoient à un chef-lieu (une ville-centre, un pôle) et celles qui renvoient à une unité topographique, économique ou historique. Les effectifs des pays candidats, comme ceux des pays retenus, se répartissent prioritairement sur la seconde catégorie (dénomination d'espace homogène), mais la domination n'est pas écrasante puisque la première catégorie (dénomination d'espace polarisé) représente tout de même 41 % des pays candidats et 38 % des pays retenus.

Les deux grandes catégories recouvrent d'importantes disparités. Ainsi, les dénominations relatives à un chef-lieu renvoient dans un peu moins de la moitié des cas à une réalité supposée historique (terminaisons en *ais* et en *ois* notamment, qui peuvent d'ailleurs être une création contemporaine qui ne renvoie pas nécessairement à une réalité de chef-lieu historique de type cité gallo-romaine ou évêché), tandis que dans la majorité des cas l'historicité de la fonction de chef-lieu n'est pas valorisée ou pas recherchée. En revanche, la dimension historique est plus volontiers mise en avant dans les candidatures qui ont défini le pays en tant qu'entité présentant des caractères d'homogénéité, l'utilisation de termes toponymiques (hydronymes notamment) qui ne renvoient pas à des pays anciens ou des collectivités d'Ancien régime est ainsi minoritaire.

On peut donc en conclure que ce qui fonde les pays qui revendiquent une construction contemporaine, c'est avant tout la polarisation d'un centre. Mais ceux basés sur ce principe sont minoritaires puisqu'au total, c'est une majorité de pays candidats qui est légitimée par une référence historique (ou pseudo) dans la dénomination. Le taux est d'ailleurs plus élevé parmi les pays effectivement retenus.

Mais il faut remarquer la proportion importante de noms composites (Apt-Luberon, Vilaine et de Redon, Bresse louhanaise, Cévennes vignaises...) et de noms qui évoquent une limitation à l'extension originelle de l'entité évoquée (entre autres exemples : l'Artois-nord, le pays d'Auge calvadosien ou la Thiérache de l'Aisne), la limitation correspondant alors à l'aire de polarisation d'un centre local ou à des limites départementales. Ces dénominations complexes concernent plus du quart des pays retenus.

Enfin quelques pays s'individualisent nettement en évoquant des éléments de patrimoine empruntés à l'industrie (pays horloger) ou à la littérature (pays de Giono) ou encore en reprenant la référence tribale des pagi originels (pays des Pictons), mais il s'agit là de cas isolés.

En 1998, l'analyse toponymique d'une situation départementale, stimulée cette fois par les initiatives régionales, offre encore un autre cas de figure et révèle une certaine désaffection symbolique pour de nouvelles entités acceptées mais peu investies.

• *Les avatars de la néotoponymie ardéchoise ou l'avènement d'une toponymie de la neutralisation*

« Monts et val d'Ardèche », « Ardèche méridionale », « Vallée de l'Eyrieux », « Vallée du Doux et du Rhône moyen », « Pays annonéen » (ex-« Nord-Ardèche »), « Ardèche rhodanienne méridionale », pour les Contrats globaux de développement (CGD) ; « Châtaigneraie ardéchoise » puis « Monts et succs d'Ardèche » pour le futur Parc Naturel Régional. Les nouveaux pays ardéchois se sont laborieusement dotés de dénominations aussi composites que peu évocatrices de légitimités géo-historiques.

Le référent ardéchois est insistant, mais de Vivarais ou de Cévennes point. Le qualificatif méridional ne renvoyant que très indirectement à la subdivision historique en Bas et Haut-Vivarais. Les noms de terroirs ou de petits pays (Boutières, Coiron), ne sont pas davantage présents. Quant aux hauts lieux avérés : Gorges de l'Ardèche, Meyzenc, Gerbier de jonc, on les traquera en vain sur les logos ou les papiers à en-tête des nouvelles constructions territoriales.

Il s'agit pourtant d'un riche patrimoine onomastique qui alimente la production « toponymique » des organismes liés au tourisme (Comité Départemental du Tourisme au niveau départemental et offices du tourisme au niveau local), et qui en son temps avait inspiré les dénominations des régions agricoles du Ministère de l'agriculture, mais qui, à l'heure de l'avènement des pays, ne semble guère constituer un enjeu ou une opportunité pour des territoires en quête de légitimité. Paradoxe, aberration, oubli ?

Les raisons existent et renvoient aux configurations géopolitiques ainsi qu'aux réappropriations locales et départementales des procédures régionales.

Le double projet régional de pavage à une échelle supracantonale (Parcs pour les massifs voisins des aires métropolitaines et les arrière-pays en position de confins régionaux, et CGD ou Pays pour l'ensemble de l'espace rhône-alpin hors grandes agglomérations) semble inéluctable. Les nouvelles constructions territoriales répondent donc à une injonction, mais la marge de manœuvre des acteurs politiques locaux et départementaux réside dans le gabarit et surtout les configurations géopolitiques retenues pour définir les périmètres.

En Ardèche, l'action du département relayée par les conseillers généraux fut importante pour proposer par anticipation un découpage approximatif qui respecte quasi intégralement les limites départementales et qui subdivise les bassins des deux agglomérations de taille importante (Aubenas et Annonay), autrement dit un découpage qui prenne à contre-pied la logique de celui des zones d'emploi. Pour ce faire, les principaux axes de communication ouest-est devaient servir de base, bénéficiant de la légitimité de vallée pour deux d'entre-eux (Eyrieux et Doux) et partiellement pour le troisième, et surtout correspondant aux voies transversales historiques qui ont structuré l'espace ardéchois. Cependant si ces voies ont structuré le Vivarais depuis l'époque médiévale, elles n'ont pas empêché sa fragmentation progressive en petites entités d'arrière-pays (avec une remarquable migration des chefs-lieux), phénomène renforcé à partir du XIX^e siècle tandis que l'axe rhodanien captait les dynamismes et les flux à partir des agglomérations dromoises.

Les deux vallées et « le val » n'ont donc pas plus de légitimité historique et économique pour revendiquer le label de pays que n'en ont les deux autres territoires de CGD méridionaux qui opposent le couloir rhodanien privé de Montélimar à un arrière pays éclaté. Seul le petit bassin annonéen au Nord correspond à une entité qui peut trouver une cohérence malgré l'amputation d'une partie du ressort de la cité.

Les nouvelles entités sont donc issues de la réappropriation départementale d'un injonction régionale. Mais la mouture finale du découpage enregistre également le jeu local d'élus en quête de fiefs et d'élus vigilants pour tenter de neutraliser toute tentative d'hégémonie sur une procédure conçue comme une intercommunalité de deuxième niveau.

Les dénominations doivent donc permettre avant tout d'éviter l'hégémonie d'un secteur (voir le lobbying des petites communes de montagne pour que le terme subsiste dans l'appellation du CGD où se trouve Aubenas). Dans le cas ardéchois, le gabarit et les configurations géographiques retenus ne correspondent de toute façon à aucune entité historico-géographique (Pays-terroir ou pays polarisé) dont le nom pourrait opportunément servir la construction d'une identité territoriale contemporaine, ce qui satisfait nombre d'acteurs politiques et économiques décidés à s'investir encore prioritairement à l'échelle de l'intercommunalité de premier niveau calée sur le gabarit approximatif du canton. De plus, les hauts-lieux mobilisables se trouvent tous en position de confins par rapport aux découpages CGD et PNR.

Ainsi le caractère composite et/ou totalement aseptisé des dénominations (renvoi à des noms de rivières, à la position, et non à des hauts-lieux ou des pays historiques légitimes) peut s'expliquer dans le cas ardéchois par la non concordance entre un découpage éminemment politique et le stock onomastique disponible qui fonctionne à d'autres échelles et dans d'autres configurations. On pourrait également ajouter au chapitre des particularités que la référence ardéchoise donne une valeur identitaire à la dénomination qui peut se suffire à elle même, ce qu'aucun autre nom de département ne peut conférer en Rhône-Alpes.

Mais on peut également penser que cette néotoponymie ardéchoise constitue un cas limite, révélateur dans l'excès de stratégies politiques visant à assurer la subsistance d'entités intercommunales de premier niveau où s'effectuerait le travail symbolique de construction identitaire, tandis que les nouvelles entités voulues et promues par la région ne disposeraient pas d'une véritable volonté politique commune pour les doter d'une image qui fasse sens, le département pouvant alors facilement tenter d'imposer son sceau.

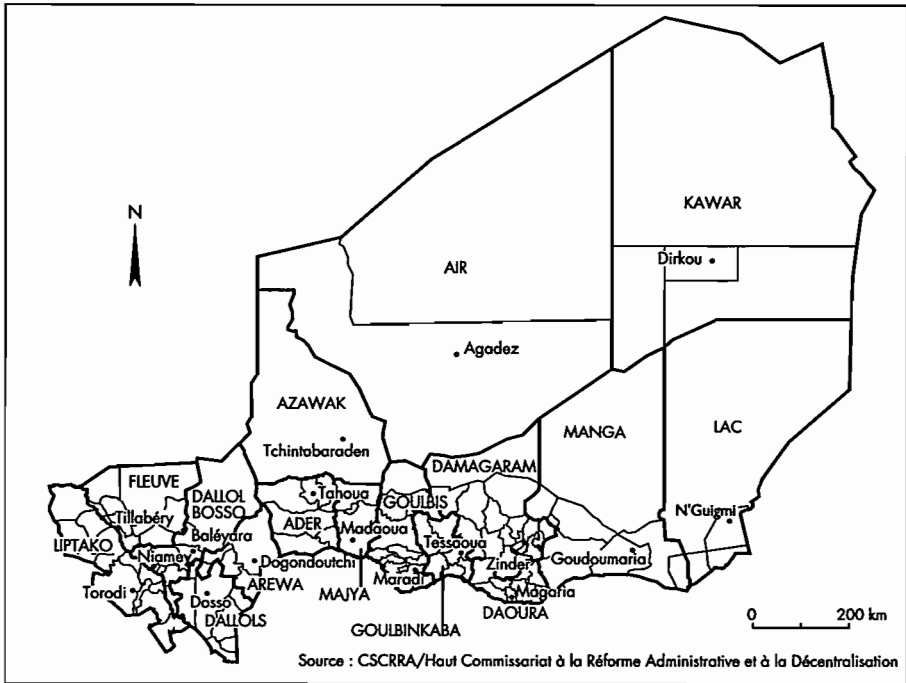
Une toponymie de la neutralisation (autrement dit d'une intercommunalité subie) et non du gouvernement local en quête de légitimité et d'adhésion est-elle en train de s'affirmer ?

Retour des entités précoloniales réinterprétées

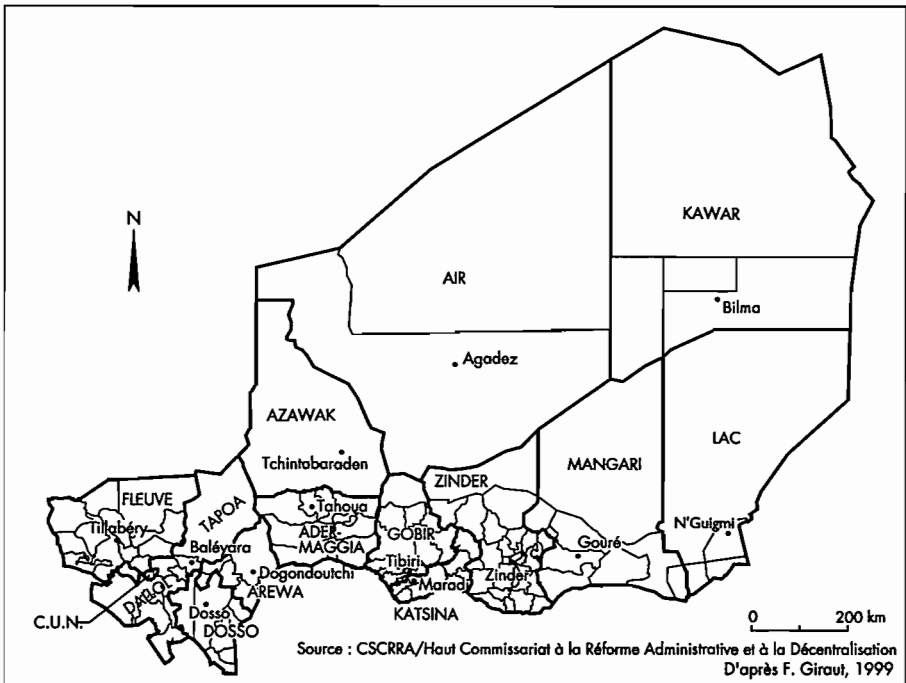
Aux antipodes de la démarche des pays, la régionalisation nigérienne est une concession faite aux représentants de la rébellion. Elle est perçue par les pouvoirs publics comme un risque pour l'unité nationale. Le système proposé est donc bien loin d'une conception fédéraliste (sur le modèle belge) ou autonomiste (sur le modèle espagnol) de l'instauration d'un niveau régional dans l'administration territoriale d'un État unitaire. Cela apparaît clairement pour les aspects institutionnels, cela transparaît également dans les propositions de découpages pour cet échelon. Le choix d'emblée d'un maillage serré aboutit à une subdivision des entités départementales actuelles et évite la constitution de collectivités territoriales fortes de grandes dimensions géographique, démographique et financière. La première mouture prévoyait 16 régions (*carte 1*) et la dernière 13 (*carte 2*). Il s'agit donc d'un retour au gabarit approximatif des cercles coloniaux.

Il découle de ce choix la non apparition de grandes entités culturelles et linguistiques regroupant la majorité d'un groupe ethnique, et le rétrécissement du ressort des principales villes secondaires ou métropoles régionales (Maradi, Zinder, Agadez). Le découpage proposé est surtout basé sur des entités sociales relevant de formations politiques historiques : des provinces historiques en quelque sorte. C'est en fait le second niveau de clivage politique précolonial (*carte 3*) qui est recherché, celui des royaumes et principautés, et non des aires d'influence des empires ou des grands sultanats. Ce parti pris n'est pas remis en cause par la rébellion qui y adhère pleinement. La démarche n'est pas sans rappeler

Carte 1 - Projet de redécoupage administratif CSCRRRA - Mars 1995



Carte 2 - Projet de redécoupage administratif CSCRRRA - Janvier 1996



celle plus empirique et pragmatique de la constitution coloniale des cercles et provinces dites coutumières. Mais cette fois de nombreuses revendications vont s'exprimer.

Avec ce découpage, tous les chefs-lieux de province et les sultanats officiels sont chefs-lieux de région, ceux-ci étant au minimum chefs-lieux de canton (mise à part Balleyara, voir ci-après). De plus, des entités historiques occultées resurgissent, ainsi le pays maouri retrouve son autonomie (vis-à-vis de Dosso) et une certaine unité (en récupérant des cantons de l'arrondissement de Loga) sous la dénomination historique de l'Arewa. Par ailleurs, le Gobir et le Katsina, avec leurs capitales historiques (Tibiri et Maradi) situées dans la même agglomération, s'imposent dans la carte finale. Ceci au détriment de Tessaoua dont la légitimité en tant que capitale du Katsina était liée aux pérégrinations et à l'exil du souverain et aux interventions coloniales dans les affaires dynastiques.

Cette reconnaissance, qui apparaît comme un juste retour à la réalité historique, s'effectue au détriment d'un maillage et d'un choix de chefs-lieux rationnels en terme d'aménagement de l'espace (voir ci-dessous les mésaventures de Dakoro). Contrariétés du même ordre pour Goudoumaria un peu vite promue capitale de la région du Manga pour sa position, mais qui devra s'effacer derrière la prééminence de la capitale historique (Gouré).

Cette restauration de chefs-lieux et d'entités qui puisent leur légitimité dans l'histoire précoloniale va de même balayer certaines créations politico-administratives contemporaines. C'est totalement le cas pour la ville nouvelle de Diffa à l'est, c'est partiellement le cas pour nombre de créations ou de promotions coloniales qui voient leur ressort amputé (Dakoro, Filingué et même Dosso), tout en s'intégrant en bonne place dans le nouvel organigramme. La plupart de ces centres auront préalablement tenté de faire reconnaître le particularisme territorial de leur circonscription acquis au cours d'un siècle de fonctionnement en tant qu'entité politico-administrative.

Le cas de Dakoro est presque pathétique. Dans le schéma initial (mars 1995) la cité se trouve incluse dans une région des Goulbis que dominerait Maradi. Les élites de Dakoro contribuent alors à contester ce schéma, mais elles le font en revendiquant l'autonomie régionale pour la cité et son arrondissement (en acceptant de s'associer éventuellement à l'arrondissement « sécessionniste » voisin de Tanout qui souhaite s'ériger en « Damergou » face à Zinder). Dans le reste de l'actuel département de Maradi, c'est le retour aux deux entités historiques du Gobir et du Katsina qui est revendiqué pour contester les deux régions proposées. La Commission doit accepter dans un second temps (juin 1995) de revenir à ce schéma « historique » en deux régions, mais elle propose d'établir le chef-lieu du Gobir à proximité de Dakoro (Birni Lalé située à dix kilomètres et présentée comme l'« une des capitales historiques du Gobir ») plutôt que dans la capitale historique Tibiri, qui constitue maintenant une conurbation avec Maradi. Peine

perdue, la capitale sera bien à Tibiri dans la proposition finale (janvier 1996) et Dakoro sera l'un de ses quatre départements.

La démarche peut cependant être couronnée de succès dans les régions qui n'ont pas connu d'organisation politique précoloniale à cet échelon (Tahoua pour l'Ader et Tillabéry pour le Fleuve).

Parmi les revendications régionales, certaines ne seront enregistrées qu'à l'échelon inférieur (celui des départements) rappelant la dimension emboîtée des solidarités ou des liens politiques et historiques. Quitte à les réinterpréter une nouvelle fois : parmi les espaces tampons vides d'hommes (Manga et Damergou) ou plein (Boboye, Dendi et Arewa) certains accèdent à l'autonomie régionale (Manga et Arewa) et d'autres non (Damergou, Dendi et Boboye). Les raisons pouvant être d'ordre géopolitique (Manga et Damergou en tant que périphérie de Zinder et zone pastorale, ou Dendi en tant qu'espace frontalier) ou liées aux rapports de force instaurés par les représentants des intérêts régionaux (Arewa et Boboye).

L'analyse de trois situations régionales contrastées va nous permettre d'envisager de manière plus précise la variété des compositions en matière d'enjeux géopolitiques.

• *Fédération des autonomies et gestion des rivalités dans le Nord*

Dès leur intégration à la CSCRRRA, les représentants de l'Organisation de la Résistance Armée réaffirment l'impératif de la régionalisation mais se prononcent pour l'existence de trois régions pour le Nord, correspondant aux trois grands groupes nomades : Les Toubous du Kowar, les Touaregs de l'Air et les Touaregs de l'Azawak. La limite de la zone pastorale prenant donc une valeur de frontière administrative de premier niveau sur la partie centrale du Niger (ex-département de Tahoua).

De plus, des équilibres entre groupes rivaux doivent être trouvés au sein de ces régions. Abalak avait ainsi été promu sous-préfecture en 1992 au même titre que Tchintabaraden où s'était déroulé un sanglant affrontement entre Touaregs d'Abalak et militaires. Dans le projet de redécoupage, Abalak, bien que chef-lieu de département, retourne sous la coupe de Tchintabaraden, chef-lieu de région.

Dans l'Air, la population de Timia (relayée par le groupe de pression de ses ressortissants niaméens) refuse catégoriquement la domination d'Iférouane proposée initialement comme chef-lieu de département, et revendique également le statut de chef-lieu de département. Les deux localités figurent donc comme préfectures dans les premières propositions officielles de la Commission. Lorsque la population d'Iférouane déclare finalement vouloir rester attachée à Arlit et ses équipements, les représentants de Timia ne voient plus d'inconvénients à rester

également dans le département d'Arlit. Le pôle économique d'Arlit finit donc par fédérer les deux anciens centres de peuplement de l'Air, Iférouane et Timia, le seul problème de cette dernière était de ne pas être sous la domination administrative de la première.

• *Le difficile aménagement du bassin niaméen*

En l'absence de grandes unités historiques et culturelles (principautés peul, djerma et sonhraï ont cohabité ou voisiné dans le temps et dans l'espace aux marges des empires de Gao puis de Sokoto), l'organisation territoriale de l'Ouest nigérien est dominée par la question de l'aménagement du bassin niaméen. Les deux grandes options classiques de découpage des bassins métropolitains sont présentes : secteurs et auroles. Le choix de la seconde option a prévalu dans les années quatre-vingt avec la création de la Communauté Urbaine de Niamey (1988), assimilée à un département, consécutive au transfert du chef-lieu d'arrondissement à Kollo (1980) et du chef-lieu de département à Tillabéry (1987). Le territoire métropolitain constituant donc une enclave à l'intérieur d'un arrondissement et d'une préfecture. Limitation du ressort local et régional de la capitale, et diffusion de l'effet chef-lieu apparaissaient comme les principaux avantages de cette réorganisation. À l'usage, le recours à des services administratifs situés dans de petits centres au-delà de la capitale pour une partie des administrés s'avère aberrant. L'option d'une division sectorielle du grand bassin niaméen préside donc aux choix de la Commission.

Les premières propositions consistent en une sectorisation par rive avec promotion, comme capitales régionales, de centres dynamiques et situés sur les axes principaux (Torodi et Balleyara). Cette vision rationnelle en rupture partielle avec les organisations politico-administratives héritées se heurte à de multiples oppositions. Les chefs-lieux hérités des périodes précoloniales et coloniales (anciens chefs-lieux de cercles) se rebiffent :

- Ouallam et surtout Filingué par la voie de son député, revendiquent un statut de chef-lieu de région ;
- les élites sonhraï de Téra s'insurgent contre la domination d'une petite capitale peul (Torodi) très mal reliée avec le nord d'une éventuelle région du Liptako ;
- à Say, des résistances s'expriment face à la domination administrative d'une cité située à la périphérie de l'aire de cette ancienne capitale spirituelle et politique qui se verrait ainsi définitivement et totalement ravalée en situation de confins administratif. Elles font valoir les liens qui unissent Say aux populations situées de l'autre côté du fleuve (Kollo).

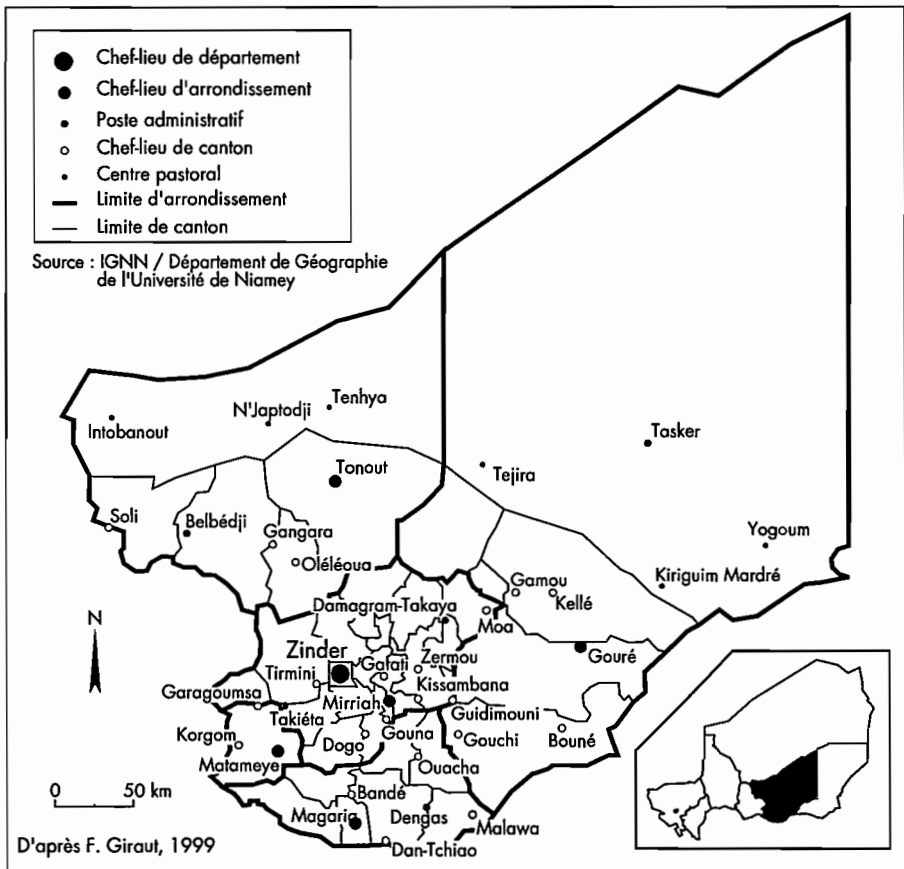
L'opposition à Torodi l'emporte et le projet définitif prévoit une coupure perpendiculaire à l'axe du fleuve. Parmi les anciens chefs-lieux de cercle, seul Tillabéry, promu de la période post-coloniale, s'impose. Balleyara à l'est est confirmée face à Filingué et Say trop périphériques et qui se neutralisent. Les

centres coutumiers majeurs sont donc écartés de la tête des régions au profit de cités relativement neutres qui font valoir leurs avantages de position. Le principe de la sectorisation est maintenu, mais la principale innovation des propositions initiales (utilisation de l'axe fluvial comme frontière administrative) est abandonnée au profit de divisions actuelles.

• *Zinder ou la crispation géopolitique*

L'actuel département de Zinder correspond au ressort du sultanat, élargi à la zone tampon du Manga à l'Est (carte 4). Il constitue un bastion d'opposition politique au pouvoir militaire en place jusqu'en 1993 et depuis le coup d'État de janvier 1996 ; et à l'ex-parti unique (le MNSD), au pouvoir avec une coalition de janvier 1995 à janvier 1996, c'est-à-dire pendant la durée des travaux de la Commission.

Carte 4 - Configuration de l'actuel département de Zinder (1998)

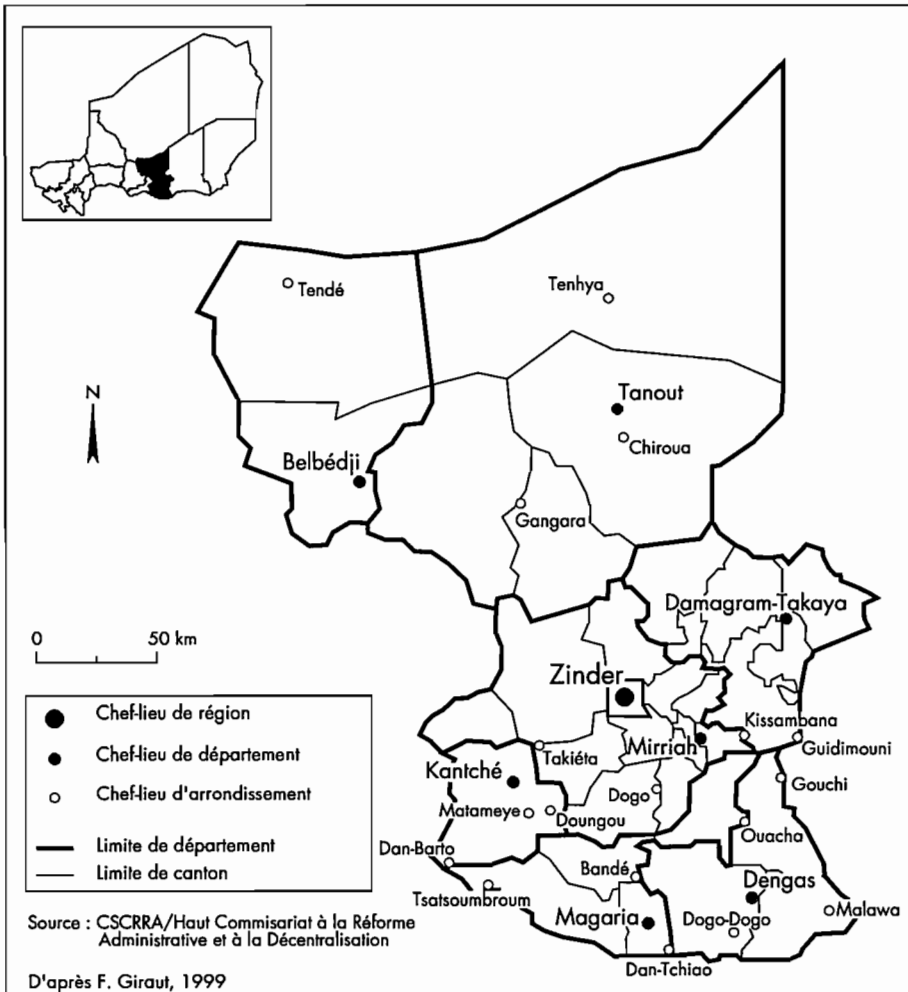


Cet ensemble géopolitique est confronté à des forces d'éclatement qui s'expriment à travers le projet de redécoupage (carte 5), la Commission adoptant le principe d'un nécessaire démantèlement de l'ex-département au nom de l'impossible précédent d'un *statu quo*.

Les forces d'éclatement retenues dans un premier temps par la Commission sont de deux ordres :

- les revendications d'autonomie des marges tampons (exprimées de l'extérieur par les représentants de la rébellion pour Tanout, et de l'intérieur pour Gouré et le Manga) ;
- les dynamiques frontalières liées au commerce qui sont à l'origine de la croissance de nombreuses cités-marchés méridionales.

Carte 5 - Proposition finale de configuration d'une région de Zinder en 1996



Le résultat est donc la première proposition (mars 1995) d'un découpage en trois régions de l'actuel département de Zinder, avec un Manga autonome renforcé de l'arrondissement de Maîné Soroa à l'est et une région du Damagaram pour Zinder amputée du sud frontalier, qui deviendrait la région de la Daoura (*carte 1*).

La riposte victorieuse (*carte 5*) contre ce démantèlement s'appuie sur des arguments de trois ordres :

- politique, avec la dénonciation de la volonté de scinder un bastion d'opposition ;
- historique, avec le rappel du ressort du sultanat qui dépasse les frontières étroites du Damagaram, ce dernier n'en constituant que le cœur ;
- géographique, avec le rappel des solidarités économiques et des relations qui unissent le nord et le sud du département¹⁴, et la dénonciation du nouvel enclavement que subirait Zinder séparée du sud frontalier et sans contact direct avec le Nigeria. L'accès aux ressources frontalières étant devenu le principal support de l'activité de la métropole régionale, qui avait paradoxalement fortement pâti de la proximité d'une frontière impériale.

Cette opposition au projet est relayée au niveau local par les chefferies constitutives d'un ex-ensemble historique, vassal de Zinder : les États Sossébaki (Mirriah, Ouacha et Dungass), scindés par cette proposition de découpage.

Derrière la diversité des enjeux géopolitiques et des rapports de force en présence, un certain nombre de tendances se dégagent, facilitées par le choix clairement affiché d'une régionalisation fine, qui correspondrait au second niveau de clivage politique précolonial. Celui des royaumes et principautés, et non des aires d'influence impériales et ethniques. Parmi ces tendances, la principale est certainement l'affirmation des centres historiques face à des centres perçus comme usurpateurs du fait de leur fortune coloniale ou post coloniale.

Des ressources territoriales mobilisables aux ressources mobilisatrices

Au terme de ce parcours franco-nigérien comment se lancer dans une interprétation croisée des processus à l'œuvre ? Les paradoxes apparents de chaque situation permettent d'identifier quelques lignes de force, quelques tendances qui semblent s'imposer sur plusieurs continents selon des modalités spécifiques.

Retenons les paradoxes les plus flagrants :

- la fonction administrative ne fait plus la ville, pourtant l'enjeu du chef-lieu n'a semble-t-il jamais été aussi crucial. Les vertus symboliques de la fonction n'expliquent sans doute pas tout ;
- des élus et responsables locaux rétifs à toute supracommunalité imposée, ou dans

14. Faisceau de relations souligné par D. Retailé, et complémentarité entre bassin arachidier au sud et bassin céréalière du Damergou au nord.

un autre contexte, des chefs coutumiers qui redoutent l'instauration de collectivités territoriales, peuvent très bien s'engager dans une recherche acharnée de reconnaissance politico-administrative pour leur territoire de programme ici, ou de communauté historique là. La course à la labellisation officielle agite ainsi les tenants de l'autonomie locale.

Les explications les plus évidentes doivent être prises en compte, elles n'épuisent pourtant pas le sujet.

Certes, la tentation du fief, autrement dit du territoire politique contrôlé à partir d'une base électorale supposée acquise et éventuellement entretenue par un système clientéliste, n'est pas étrangère aux revendications observées. Encore faut-il dans le cas français élargir la définition. Le fief nouveau est semble-t-il davantage un espace politique de démonstration. Démonstration de la capacité d'un élu à fédérer et à promouvoir des projets d'origines différentes, et à s'entendre avec les élus représentant les communautés de base, le fait que plusieurs couleurs politiques soient représentées étant alors plutôt un avantage.

Certes, la stratégie de la neutralisation, autrement dit la revendication de souveraineté pour éviter l'incorporation dans une entité externe semble souvent opératoire. Ceci vaut pour des régions françaises qui stimulent l'émergence de territoires intermédiaires qui échappent aux ressorts cantonaux des conseils généraux ainsi qu'aux arrondissements des sous-préfets. Ceci vaut également pour des communautés nigériennes mobilisées derrière leurs élites pour faire barrage à une quelconque promotion administrative d'une cité voisine mais rivale par un obscur contentieux historique.

Au-delà de ces puissants moteurs de la géographie politique, il faut bien invoquer les nouveaux paradigmes du développement local, pour voir dans les constructions contemporaines de légitimité territoriale de nouvelles pratiques et de nouvelles stratégies.

Stratégie ou nécessité de l'invention ou de la révélation d'un patrimoine qui témoignerait de solidarités historiques et actives ainsi que d'un certain rapport collectif à l'environnement local. L'enjeu de cette révélation relève de la création de nouvelles ressources matérielles et immatérielles mobilisables dans un projet de développement local. Soit comme une spécificité à exploiter en tant que plus-value pour la production locale ou l'attraction touristique et entrepreneuriale ; soit pour susciter une adhésion, une mobilisation.

Mais un autre aspect semble également devoir être souligné, il s'agit de la nécessité pour des pouvoirs locaux investis dans la recherche de partenaires extérieurs (régions, Europe ici ; bailleurs de fonds internationaux, organisations non gouvernementales, collectivités locales pratiquant la coopération décentralisée là) dans un contexte de décentralisation et de désengagement de l'État, de justifier leur position de médiateur. Cette justification passe par la démonstration d'une

assise territoriale cohérente et légitime socialement. Cette tendance a de quoi enthousiasmer le géographe qui voit un considérable enrichissement du registre des argumentaires lors des débats publics pour l'instauration des nouveaux maillages territoriaux. Un risque ne doit cependant pas être négligé, celui de « l'illusion identitaire », selon les mots de J.-F. Bayart (1996), avec son culte de l'ancrage, sa peur des réseaux et son cortège d'exclusions et de crispations.

Références bibliographiques

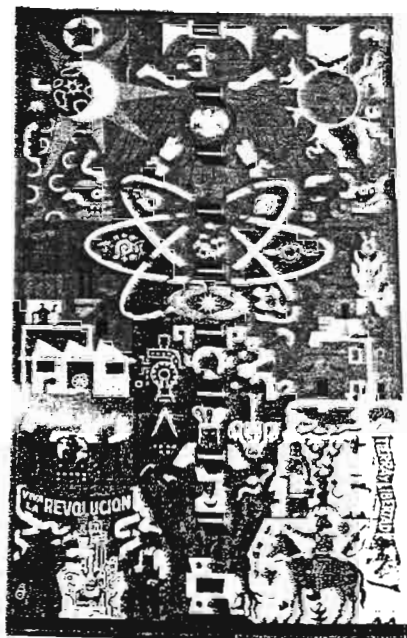
- ABBA S. La chefferie traditionnelle en question. In *Le Niger, Chroniques d'un État. Politique Africaine* 38, 1990, p. 51-60.
- AMSELLE J.-L. Ethnies et espaces : pour une anthropologie topologique. In AMSELLE J.-L., M'BOKOLO E (eds). *Au cœur de l'ethnie. Ethnies, tribalisme et État en Afrique*. Paris, La Découverte (Textes à l'appui), 1985, p. 11-48.
- BAYART J.-F. *L'illusion identitaire*. Paris, Fayard, 1996. 307 p.
- DARBON D. Administration et société. In COULON C., MARTIN D.-C. (eds). *Les Afriques politiques*. Paris, La Découverte, 1991, p. 172-185.
- GERBEAUX F., GIRAUT F. De la difficile émergence d'un maillage supracommunal en Rhône-Alpes. In *Les découpages du territoire*. INSEE Méthodes n° 76-77-78, 1998, p. 189-203.
- GIRAUT F., (ed). Le pays : échelle d'avenir pour le développement territorial ? *Montagnes Méditerranéennes*, 3, 1996.
- GIRAUT F. Retour du refoulé et effet chef-lieu. Analyse d'une refonte politico-administrative virtuelle au Niger. *Grafiéo*, 7, 1999.
- GIRAUT F., LAJARGE R. Fabriquons du pays, il en restera toujours quelque chose. In *La dynamique des territoires*. PROJET n° 254, 1998, p. 59-68.
- GIRAUT F., VANIER M. Plaidoyer pour la complexité territoriale. In GERBEAUX F. (ed). *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité*. La Tour d'Aigues, Éd. de l'Aube, 1999, p. 143-172.
- GREGOIRE E. Réseaux de commerce et maillages urbains en Afrique de l'Ouest. In LE BRIS (ed). *Villes du Sud. Sur la route d'Istanbul...* Paris, ORSTOM Éditions, 1996, p. 47-165.
- GUICHARD O. (ed). *Vivre ensemble* (Rapport de la commission de développement des responsabilités locales. Paris, La Documentation Française, 1976. 432 p.
- IDRISSA K., 1997. Ethnicité, politique et démocratie au Niger. *Société Africaine et diaspora* 5, 1976, L'Harmattan, p. 45-71.
- LEVY J. (ed). *Géographies du politique*. Paris, Presses de la FNSP/EspacesTemps, 1991.
- MATHIEU N. Les riches heures de la notion de pays. In *Le local dans tous ses états*, Autrement 47, 1983. p. 23-28.

- MAUREL M.-C. Géopolitique du territoire : le maillage politico-administratif. In Les géographes, l'action et le politique. *Hérodote*, n° 33-34, 1984, p. 131-143.
- OLIVIER de SARDAN J.-P. *Les sociétés songhay-zarma (Niger-Mali). Chefs, guerriers, esclaves, paysans...* Paris, Karthala, 1984. 303 p.
- OZOUF-MARINIER M.-V. *La formation des départements*. Paris, Editions de l'PEHSS, 1989. 363 p.
- RETAILLÉ D., Structures territoriales sahéliennes. Le modèle de Zinder. In BRIDEL L., MOREL A. et OUSSEINI I. (eds). *Au contact Sahara-Sahel. Milieux et société du Niger. Revue de géographie alpine*, H.-S. (Ascendances), 1994, vol. II, p. 127-148.
- REYNAUD A. *Société, espace et justice*. Paris, PUF, 1981. 263 p.
- ROBIC M.-C. La notion de pays chez Vidal de la Blache. Signification populaire et interprétation géographique. In *Savoirs des lieux. Géographies en histoire*, Cahiers de Paris VIII, Presses universitaires de Vincennes, 1995, p. 107-123.
- SAUTTER G. La région traditionnelle en Afrique tropicale. In *Régionalisation et développement*, Colloque international des sciences humaines de Strasbourg, juin 1967. Paris, Editions du CNRS, 1968, p. 65-107.
- SÉRÉ de RIVIÈRE E. *Histoire du Niger*. Paris, Berger-Levrault, 1965. 310 p.
- THERY H. (ed). *L'État et les stratégies du territoire*. Paris, Editions du CNRS (Mémoires et documents de géographie), 1991.
- VANIER M. (ed). Les nouvelles mailles du pouvoir local. *Revue de Géographie de Lyon*, 70 (2), 1995.

Jean-Louis CHALÉARD
Roland POURTIER

POLITIQUES ET DYNAMIQUES TERRITORIALES

dans les pays du Sud



POLITIQUES ET DYNAMIQUES TERRITORIALES
dans les pays du Sud



2000

Publications de la Sorbonne



POLITIQUES ET DYNAMIQUES TERRITORIALES

dans les pays du Sud

Le territoire est aujourd'hui sollicité par l'analyse géographique précisément parce qu'il se situe à l'articulation entre espace et politique. Les dynamiques spatiales et leur traduction paysagère renvoient aux acteurs sociaux, à leurs objectifs, leurs stratégies, leurs contradictions. C'est à la rencontre des systèmes de pouvoir et des pulsions profondes des sociétés, mêlant confusément la passion à la raison, que se noue la relation complexe entre espace et politique. Le champ des interactions est infini, le champ de réflexion est immense. Les études de cas, consacrées à ces pays qu'on dit du « Sud », juxtaposent les situations locales aux effets de la mondialisation, les dynamiques « du haut » et celles « du bas », les situations extrêmes de guerre aux jeux ordinaires de pouvoir pour le contrôle de l'espace. Elles proposent ainsi, dans leur diversité, un panorama de problèmes auxquels sont confrontés les pays en développement, tout en soulignant la pertinence d'une approche construite sur la trilogie politique-espace-paysage.

Les textes rassemblés dans ce volume sont issus d'un séminaire tenu dans le cadre des activités de l'UMR Prodig (Pôle de Recherche pour l'Organisation et la Diffusion de l'Information Géographique) consacré au rôle du politique dans les transformations de l'espace et des paysages.

Auteurs : Bernard Calas, Jean-Louis Chaléard, Élisabeth Dorier-Apprill, Alain Gascon, Frédéric Giraut, Emmanuel Grégoire, Christophe Grenier, Michel Koutouzis, Frédéric Landy, Alain Musset, Pascale Perez, Roland Pourtier, Olivier Sevin.

Jean-Louis CHALÉARD et Roland POURTIER, anciens élèves de l'École Normale Supérieure de Saint-Cloud, Professeurs à l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, sont connus pour leurs travaux de recherche menés respectivement en Afrique de l'Ouest et en Afrique Centrale.

Illustration de couverture :

Mosaïque de la Bibliothèque de la UNAM de Mexico par Juan O'Gorman. Cliché Alain Musset.

ISBN 2-85944-401-7
ISSN 0766-0448



Prix : 150,00 F
22,87 €